



Joana Filipa Henriques da Costa Pires

A AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO LABORAL EM ESTRUTURAS DE  
PEQUENA DIMENSÃO: O ESTUDO DE CASO DA REDE DE  
BIBLIOTECAS ESCOLARES

Dissertação com vista à obtenção do grau  
de Mestre

Orientador:

Doutor João Zenha Martins, Professor da Faculdade de Direito da Universidade  
Nova de Lisboa

junho de 2018

Ao meu Orientador que *iluminou* o meu caminho

Ao Gabinete do Secretário de Estado da Educação do XXI Governo  
Constitucional pelo incentivo a *embarcar nesta aventura*

## **Declaração de Compromisso de Anti Plágio**

Declaro por minha honra que o trabalho que apresento é original e que todas as minhas citações estão corretamente identificadas. Tenho consciência de que a utilização de elementos alheios não identificados constitui uma grave falta ética e disciplinar.

Lisboa,

  
Joana Pires

### **Menções diversas**

A presente dissertação encontra-se redigida em língua portuguesa de acordo com o novo acordo ortográfico. O corpo da dissertação, incluindo espaços e notas, ocupa 188.778 caracteres. Declaro ainda que o Resumo utiliza 1243 caracteres e o Abstract ocupa 1136 caracteres, incluindo espaços.

Todas as decisões jurisprudenciais referenciadas proferidas por tribunais portugueses podem ser encontradas em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

As monografias são citadas pelo autor, título, volume, edição, local, editora, data e páginas. Nas referências seguintes cita-se o autor e o título abreviado se o autor tiver mais do que uma obra citada, caso contrário apenas se cita o autor.

As decisões jurisprudenciais citam-se pelo Tribunal, data e n.º do processo.

## **Lista de Abreviaturas, Siglas e Acrónimos**

*A.R. Assembleia da República*

*CAF Estrutura Comum de Avaliação*

*CCA Conselho Coordenador da Avaliação*

*CCAS Conselho Coordenador da Avaliação dos Serviços*

*cfr. conferir*

*coord. Coordenadores*

*CP Comissão Paritária*

*CPA Código do Procedimento Administrativo*

*CPTA Código do Processo dos Tribunais Administrativos*

*CRP Constituição da República Portuguesa*

*CT Código do Trabalho*

*DGAEP Direção-Geral de Administração e do Emprego Público*

*DGE Direção-Geral da Educação*

*DL Decreto-Lei*

*D.R. Diário da República*

*ETAF Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais*

*LOE Lei do Orçamento de Estado*

*LOIGF Lei Orgânica da Inspeção-Geral de Finanças*

*LTFP Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas*

*LVCR Lei que Estabelece os Regimes de Vinculação, de Carreiras e de Remunerações dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas*

*p. página*

*pp. páginas*

*n.º número*

*NPM New Public Management*

*OE Orçamento de Estado*

*PCP Partido Comunista Português*

*PEF Procedure for External Feedback*

*PGR Procuradoria-Geral da República*

*P.R. Presidente da República*

*QUAR Quadro de Avaliação e Responsabilização*

*R.A. Regiões Autónomas*

*RBE Rede de Bibliotecas Escolares*

*RCM Resolução do Conselho de Ministros*

*ss. seguintes*

*SIADAP Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública*

*SIADAP 1 Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública*

*SIADAP 2 Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública*

*SIADAP 3 Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública*

*STA Supremo Tribunal Administrativo*

*TC Tribunal Constitucional*

*TCAN Tribunal Central Administrativo do Norte*

*TCAS Tribunal Central Administrativo do Sul*

## **Resumo**

As exigências das sociedades modernas têm conduzido a um aumento da complexidade das funções da Administração Pública e a uma maior preocupação com a defesa dos direitos dos cidadãos e a satisfação das suas necessidades. É neste contexto que tem vindo a aprofundar-se a cultura do serviço público, com a introdução de mecanismos de mercado, privilegiando a orientação para o cliente. O novo Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública, aprovado pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, procurou aproximar a gestão dos serviços públicos de uma lógica acentuadamente gestionária, voltada, nomeadamente, para uma orientação para os resultados, de forma a potenciar os níveis de eficiência e eficácia dos serviços prestados.

Com a presente dissertação, pretende-se fazer uma reflexão sobre os pontos positivos e negativos deste sistema de avaliação, enquanto ferramenta de gestão orientada para a promoção de uma cultura de mérito, bem como as suas repercussões para os trabalhadores, elemento essencial para o bom desempenho das organizações, públicas ou privadas. Veremos, também, como a avaliação de desempenho passou a estar prevista na legislação comum do trabalho e as diferenças de regimes entre o público e o privado.

Neste trabalho, será apresentado um estudo sobre a Rede de Bibliotecas Escolares, um serviço público que, dada a sua diminuta dimensão, tem enfrentado dificuldades na aplicação prática do sistema de avaliação, prejudicando-se o direito à avaliação dos seus trabalhadores.

## **Abstract**

The demands of modern societies have led to an increase in the complexity of the Public Administration's functions and to a greater concern for the protection of citizens' rights and the satisfaction of their needs. It is in this context that the culture of the public service has been deepening, with the introduction of market mechanisms, giving priority to customer orientation.

The new Integrated Performance Assessment of Public Administration, approved by Law no. 66-B/2007, of 28<sup>th</sup> December, sought to bring public service management closer to the management logic, namely the orientation to results, in order to efficiency and effectiveness of the services provided.

In this paper, we intend to reflect on the positive and negative aspects of this assessment system, as a management tool aimed at promoting a culture of merit, as well as its repercussions for employees, an essential resource for the good performance of public or private organizations. We will also see how performance evaluation has been envisaged in the common labor law and the differences between public and private regimes.

In this assignment, a study will be presented regarding the *Rede de Bibliotecas Escolares* (School Library Network), a public service that, given its small size, has faced difficulties in the practical application of the assessment system, impairing the right to evaluation of its workers.



## Introdução

Não existe autonomia sem responsabilidade, nem responsabilidade sem avaliação, nem avaliação sem consequência. A previsão legal de um sistema de avaliação foi um sinal de mudança da própria conceção de administração e dos modos de legitimação da ação pública.

Enquanto as empresas privadas são subjugadas aos constrangimentos do mercado, decorre da Constituição da República Portuguesa que a Administração, por intermédio dos seus órgãos e agentes, está integralmente ao serviço do interesse público que lhe incumbe prosseguir. A avaliação aparece, nesta perspetiva, como um “substituto” do mercado concorrencial, procurando estender aos serviços públicos a lógica de eficácia e rentabilidade às quais estão sujeitas as empresas privadas. A avaliação implica, assim, a passagem de uma racionalidade jurídica a uma racionalidade de ordem económica, com vista à eficácia das ações e não à regulação das condutas.

Mas a avaliação não se esgota na apreciação do desempenho individual. Apesar das suas diferenças, as avaliações individuais e as coletivas não parecem dissociáveis. A avaliação dos serviços e a avaliação do trabalhador constituem duas abordagens distintas mas complementares, o que explica, em nosso entender, a falência dos sistemas de avaliação anteriores à Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro.

*A avaliação do desempenho é o instrumento jurídico de objetivação da valia do prestador, num determinado período de tempo, para o serviço e inerentes interesses do empregador público. Articula-se com a avaliação do próprio serviço ou organismo, com a qual interfere e pela qual é condicionada<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> ANA FERNANDA NEVES, *O Direito da Função Pública*, in *Tratado de Direito Administrativo Especial* PAULO OTERO e PEDRO GONÇALVES (coord.), Vol. IV., Coimbra, Almedina, 2010, p. 489

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

Na verdade, o novo sistema de avaliação do desempenho da administração pública assenta numa lógica de gestão por objetivos, exigindo uma articulação entre os objetivos individuais e os objetivos organizacionais dos serviços, de forma a garantir a coerência entre os resultados globais, essenciais para assegurar o cumprimento dos objetivos de cada entidade pública.

Assim, seja no setor público ou privado, a adoção de um sistema de avaliação pode beneficiar as três partes envolvidas se for bem-sucedido: o trabalhador que tem a oportunidade de discutir com as chefias aspetos relacionados com a sua prestação e dar o seu contributo para uma prossecução mais eficaz dos objetivos da organização; o dirigente que tem a possibilidade de identificar novas ideias e contributos e de fortalecer a sua posição de chefia; e a organização que obtém um registo efetivo de trabalho, o qual ajudará na planificação de ações futuras com vista à melhoria dos resultados.

Deste modo, com a presente investigação, pretendemos versar sobre os aspetos mais relevantes do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública. Não pretendemos com o presente trabalho elencar exaustivamente as fases do processo de avaliação que poderão ser, facilmente, obtidas através de um qualquer manual de SIADAP disponível na internet. O nosso objetivo é dar a conhecer os pontos positivos do sistema e criticar os menos positivos.

Versaremos, também, parte do nosso estudo na “tímida” previsão da avaliação de desempenho na legislação comum do trabalho e tentaremos explicar as principais diferenças entre a avaliação dos trabalhadores no setor privado, ao abrigo do Código do Trabalho, e a avaliação dos trabalhadores em funções públicas que são integrados num complexo sistema de avaliação previsto em Lei especial.

A última parte da nossa dissertação incidirá sobre as dificuldades de implementação do SIADAP a serviços públicos de reduzida dimensão. Utilizaremos o caso concreto da Rede de Bibliotecas Escolares, um serviço público que integra o Ministério da Educação, para demonstrar que, face às particularidades deste tipo de estruturas, a aplicação do SIADAP pode ser inviabilizada, prejudicando os trabalhadores no seu direito à avaliação.

## Capítulo I

### **Evolução Histórica da Avaliação do Desempenho na Administração Pública**

Nos países desenvolvidos a crise do financiamento do *welfare state* e a complexidade crescente da governabilidade provocaram uma crescente preocupação sobre os resultados da gestão das Administrações Públicas relativamente à eficiência, à eficácia e à qualidade dos serviços prestados. O objetivo de otimizar os recursos e os resultados levaram a que a avaliação do desempenho se impusesse como uma prioridade estratégica para as Administrações Públicas.

A perspetiva ideológica neoliberal, que predominou nas décadas de oitenta e noventa, levou à implementação de reformas com vista a racionalizar os serviços públicos pela introdução de mecanismos de mercado, privilegiando a orientação para o cliente. A doutrina do *New Public Management* levou à consciencialização da necessidade de se avaliar o desempenho dos serviços e dos trabalhadores da Administração Pública através do cumprimento de objetivos e metas. A “nova gestão pública” inclui conceitos e procedimentos provenientes da gestão empresarial, tais como a autonomia de gestão e responsabilidade dos serviços, a gestão por objetivos, a importância dos resultados, a avaliação dos trabalhadores e dos serviços, a diferenciação pelo mérito, entre outros. A gestão por objetivos, metodologia norteadada pelo cumprimento de metas pré-definidas, tendo em conta os recursos disponíveis e o período de tempo previsto para a sua realização, é também, um processo participado, onde avaliadores e avaliados identificam, em conjunto, objetivos coletivos e individuais e definem resultados a alcançar.

Em Portugal, apenas na segunda metade do século XX, com o crescimento desmesurado do aparelho estadual, é que surgiu a necessidade da instituição de um sistema de avaliação dos trabalhadores públicos, excetuando, ainda, os serviços e os dirigentes.

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

Foi com a publicação do Decreto Regulamentar n.º 57/80, de 10 de outubro, que se instituiu o regime da classificação de serviço dos funcionários e agentes da Administração Pública como uma medida corrente de gestão, com impacto na estabilidade no emprego, na carreira e no provimento em nova categoria ou cargo. Passados três anos, este regime foi desenvolvido pelo Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de junho, que apenas veio alargar o seu âmbito de aplicação aos contratados por mais de seis meses, ainda que em regime de prestação eventual de serviços. Contudo, a aplicação prática deste regime demonstrou que a avaliação era vista pelos serviços apenas como uma mera formalidade anual (e não um real instrumento de avaliação do mérito), que a grande maioria dos trabalhadores eram avaliados com a menção máxima (Muito Bom) e promovidos pela antiguidade e não tanto pela sua produtividade.

A reforma da Administração Pública Portuguesa, iniciada em 2003 e que, reconhecemos como inspirada no modelo do NPM<sup>2</sup>, segundo a RCM n.º 95/2003, de 30 de julho, visava racionalizar e modernizar as estruturas, reavaliar as funções do Estado e promover uma cultura de avaliação e responsabilidade, distinguindo o mérito e a excelência.

A RCM n.º 53/2004, de 21 de abril, cujas linhas de orientação tinham sido anunciadas no plano conceptual pela RCM n.º 95/2003, de 30 de Julho, veio operacionalizar a reforma administrativa na introdução de novas práticas de gestão que integram uma clara definição de objetivos, funções e métodos de trabalho próximos dos modelos seguidos no setor privado, adotando uma cultura de serviço público para o cidadão. Logo no preâmbulo da RCM de 2004 estabeleceu-se que: *O desenvolvimento do País exige uma administração pública norteada por objetivos de serviço ao cidadão, às comunidades e às empresas, estruturada segundo modelos flexíveis, dirigida com responsabilidade e dispondo de recursos humanos mobilizados e qualificados.*

---

<sup>2</sup> Sobre a Reforma Administrativa como “New Public Management” ver OLIVEIRA ROCHA, *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Lisboa, Edições INA, 2001, pp. 105-11

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

Este paradigma de mudança e a abertura da atuação da Administração Pública a novos cenários exigiu a aquisição de novas capacidades e a adoção de princípios de eficácia, eficiência e transparência na gestão dos recursos que lhe estão afetos. Na RCM de 2004 foram identificadas quatro áreas de atuação dos serviços públicos entre as quais, para o presente trabalho, destacamos a instituição da lógica de gestão por objetivos a cada nível hierárquico e a melhoria da qualidade dos serviços prestados.

Nesta perspetiva, a publicação da Lei n.º 10/2004, de 22 de março, veio instituir o sistema integrado de avaliação do desempenho da Administração Pública (SIADAP), rompendo, assim, com o antigo sistema de avaliação que vigorava há, aproximadamente, 20 anos (regulamentado pelo Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de junho).

A nova gestão pública, centrada em critérios de eficiência, de eficácia e de economia, aliados a critérios de legalidade, passa a dar lugar a uma Administração de resultados, desafiando os trabalhadores, os dirigentes e as equipas, na prossecução dos objetivos organizacionais, a contribuírem para um serviço de excelência.<sup>3</sup>

Esta perspetiva não é nova na gestão privada. No setor privado negociam-se objetivos e indicadores de desempenho, premiando e motivando os trabalhadores que mais merecem. Também no setor público, a avaliação centrada, fundamentalmente, no grau de concretização dos objetivos atribuídos, passou a ser determinante para efeitos de renovação de contratos, conversão em definitivo das nomeações e progressão na carreira. A reforma na Administração Pública, tendo em vista reformular modelos e processos desadaptados face à conjuntura de então, deu origem a um quadro legal inovador, dotando os respetivos serviços de instrumentos semelhantes aos usados no sector privado.

Porém, não bastava incluir mecanismos de mercado em sede de Administração Pública, mas sim adaptá-los tendo em conta a especificidade da atividade

---

<sup>3</sup> MANUELA GARRIDO, *O Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública in Trabalho em Funções Públicas em Tempos de Crise: Que Direito(s)?*, I Jornadas de Direito do Emprego Público, Sindicato dos Trabalhadores em Funções Públicas e Sociais do Norte, 2013, p.139

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

administrativa e do serviço público, em comparação com a atividade produtiva empresarial, uma vez que tanto a quantificação de resultados como a qualificação de procedimentos são tratados de forma diferente consoante o setor. A reforma na Administração Pública jamais poderia obedecer unicamente às diretrizes da gestão empresarial, tendo em conta tratarem-se de duas realidades distintas.

Contudo, este novo sistema de avaliação, cuja regulamentação foi disciplinada pelo Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de maio, apesar de concretizar um sistema cuja avaliação passava a ser muito mais do que a simples atribuição de pontos ou classificações aos funcionários, passando a identificar os problemas existentes na administração de pessoal, da integração dos indivíduos na organização, da potencial execução de outras tarefas, bem como problemas de motivação e de recrutamento, ainda assim, cingiu-se apenas ao desempenho dos trabalhadores e dirigentes, ficando excepcionada a regulamentação da avaliação dos próprios serviços.

No entanto, o SIADAP assim criado, e que deveria ter sido aplicado logo na avaliação do ano de 2004, mesmo a serviços que dispunham de um sistema específico de avaliação com as necessárias adaptações, não obteve aplicação em todas as instituições públicas. A gestão por objetivos como o paradigma da mudança e a adoção dos princípios de eficiência, eficácia e transparência para a gestão dos recursos humanos dificultou a implementação e consolidação do SIADAP, levando muitos serviços a não conseguirem avaliar os seus trabalhadores. Claramente, estes serviços não se encontravam preparados para estabelecer objetivos, o que resultou na avaliação, no primeiro ano de vigência do sistema, de apenas 5% dos cerca de 740 mil funcionários públicos.

Perante a dificuldade da aplicação do sistema, a Assembleia da República, através da Lei n.º 15/2006, de 26 de abril, fixou os termos de aplicação do mesmo para os anos de 2004, 2005 e 2006 em diante, o que permitiu colmatar a inexistência da avaliação dos trabalhadores em vários serviços, em particular no que se refere ao ano de 2004.

No artigo 1.º da supracitada Lei determinou-se que o serviço prestado em 2004 pelos funcionários, agentes e demais trabalhadores sujeitos ao SIADAP, criado

pela Lei n.º 10/2004, de 22 de março, que não tivesse sido efetivamente avaliado segundo aquele sistema passava a corresponder a classificação que viesse a ser atribuída relativamente ao desempenho do ano de 2005, de acordo com as regras da Lei n.º 10/2004, de 22 de março, ou dos sistemas de avaliação de desempenho específicos aprovados ao abrigo de tal diploma e a ele adaptados.

Mas, não podemos de deixar de concordar com Paulo Veiga e Moura quando afirma que a Lei n.º 15/2006, de 26 de abril, veio permitir uma *certa esquizofrenia de métodos avaliativos do desempenho*<sup>4</sup> uma vez que, paralelamente, alguns trabalhadores continuavam a ser avaliados por sistemas específicos ainda não adaptados às regras do SIADAP ou pelo próprio regime constante do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de junho, o qual, apesar de revogado pela Lei n.º 10/2014, de 22 de março, continuou a ser aplicável até 2006. Foi, ainda, no ano de 2006 que com a publicação do Decreto Regulamentar n.º 6/2006, de 20 de junho, se aplicou a Lei 10/2004, de 22 de março, à Administração Local, pelo que até esse ano foram os trabalhadores autárquicos avaliados de acordo com o regime do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de junho, aplicável *ex vi* do Decreto Regulamentar n.º 45/88, de 16 de dezembro.

Em resposta a uma conjuntura desfavorável na aplicação do sistema, o então executivo levou a cabo a criação e implementação de um novo regime de avaliação do desempenho na Administração Pública. Foi, então, publicada a Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, que veio substituir o modelo implementado em 2004, revogando a legislação que aprovara o anterior SIADAP, corrigindo algumas lacunas do modelo anterior, desenvolvendo os sistemas de avaliação dos trabalhadores e dirigentes e passando a contemplar, finalmente, a avaliação dos serviços públicos.

Conforme defendido por Oliveira Rocha<sup>5</sup> a fragilidade do modelo implementado em 2004 e o que conduziu ao seu fracasso foi a não previsão da avaliação das organizações públicas, nem a avaliação dos dirigentes de topo.

---

<sup>4</sup> PAULO VEIGA E MOURA, *A Avaliação do Desempenho na Administração Pública*, Coimbra, Coimbra Editora, 2012, p.12

<sup>5</sup> v. J.A. OLIVEIRA ROCHA, *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*, 3.ª edição, Lisboa, Escolar Editora, 2010

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

No preâmbulo da *Exposição de Motivos* da Proposta de Lei n.º 157/X que deu origem à Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, pode ler-se:

*O sistema assenta numa concepção de gestão dos serviços públicos centrada em objectivos. Daí que na avaliação dos serviços, dos dirigentes e demais trabalhadores assumam um papel central os resultados obtidos face aos objectivos previamente fixados, designadamente objectivos de eficácia, eficiência e qualidade. Os resultados são medidos mediante indicadores previamente fixados que permitam transparência e imparcialidade, prevenção da discricionariedade e, sempre que possível, comparabilidade com padrões nacionais e internacionais. O sistema de avaliação dos serviços públicos que agora se pretende introduzir constitui um padrão mínimo, visando reforçar na Administração Pública uma cultura de avaliação e responsabilização, vincada pela publicitação dos objectivos dos serviços e dos resultados obtidos, em estreita articulação com o ciclo de gestão e assente num instrumento fundamental: os indicadores de desempenho. (...) Sendo uma matéria da maior delicadeza e alcance, o Governo pretende, com a presente proposta de lei, que a Administração Pública dê novos passos no desenvolvimento de uma cultura de avaliação, responsabilização e prestação de contas, de envolvimento de todos os que nela trabalham na execução das políticas públicas que os cidadãos sufragaram, de melhoria de prestação de serviços aos cidadãos e à sociedade, de recompensa pelo trabalho realizado e de motivação para o futuro.*

Contudo, apesar da Lei n.º 66-B/2007 ter entrado em vigor em 29 de dezembro, não foi esta aplicada às avaliações de desempenho de 2007 que se processaram de acordo com o estabelecido pelas Leis n.º 10/2004 e 15/2006. As mesmas leis continuaram a aplicar-se quanto às avaliações de desempenho que possuíam sistemas específicos até 31 de dezembro de 2008, para os que não haviam sido adaptados, e até dezembro de 2009, para os que se haviam adaptado àqueles princípios e objetivos.

O Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de Setembro, que adaptou às Autarquias Locais o novo regime de SIADAP aprovado pela Lei n.º 66-B/2007, foi apenas



## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

aplicado a partir do ano de 2010, uma vez que os municípios nos anos de 2006 a 2009 obedeceram ao prescrito Decreto Regulamentar n.º 6/2006, de 20 de junho. Ainda assim, e apesar do sistema integrado de avaliação do desempenho ser obrigatório desde 2004 e 2006, para a administração central e local respetivamente, foram previstos mecanismos para corrigir eventuais incumprimentos por parte dos serviços, prevendo a atribuição de pontos aos trabalhadores cujo desempenho não tenha sido avaliado (um ponto por cada ano), sem prejuízo do trabalhador poder requerer a ponderação curricular, nos termos dos n.ºs 7 e 9 do artigo 113.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (LVCR), artigo 2.º do DL n.º 269/2009, de 30 de setembro, e do artigo 30.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de setembro.

Com a entrada em vigor da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, o “novo” SIADAP cuja palavra “gestão” foi incluída na sua designação, passou a integrar três subsistemas que correspondem aos níveis de desempenho de uma organização: 1. Gestão e avaliação do desempenho organizacional [Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública (SIADAP 1)]; 2. Gestão e avaliação do desempenho estratégico (dirigentes superiores) e de gestão (dirigentes intermédios) [Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública (SIADAP 2)]; 3. Gestão e avaliação do desempenho operacional [Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública (SIADAP 3)].

Em 2007 o sistema deixou de ser apenas um sistema de avaliação do desempenho para ser, igualmente, um sistema de gestão. A mera avaliação de pessoal nada serve à Administração se esse mesmo pessoal não for gerido numa lógica de eficácia e eficiência dos serviços públicos. Estas medidas de gestão, nomeadamente a planificação da atividade, a organização do trabalho, de objetivos a cumprir e resultados a atingir, de forma a maximizar o grau de satisfação das necessidades dos utilizadores dos serviços mediante a minimização dos custos, em tudo se aproximam às medidas prosseguidas pelas empresas privadas. Apesar desta aproximação ao setor privado, a gestão prosseguida pela Administração Pública estará sempre sujeita às exigências de responsabilização, numa vertente de *accountability*, cabendo-lhe prestar contas pelos resultados, não só da utilização

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

dos recursos públicos que lhe foram confiados, mas também dos procedimentos adotados e das tomadas de decisão.

A avaliação do desempenho passa, ainda, a ser encarada como um fator de combate ao absentismo, à indisciplina, à falta de rigor no cumprimento dos deveres profissionais. Surge a possibilidade aos trabalhadores que mais merecem serem promovidos através da diferenciação pelo mérito, refletindo-se na concretização do direito às progressões em função da classificação individual. Parece-nos que, atentos às alterações legislativas, o legislador aproximou a Administração Pública aos princípios da gestão privada com a introdução dos prémios de desempenho e das alterações, obrigatórias ou facultativas, de posicionamento remuneratório dos trabalhadores.

### **Capítulo II**

#### **O Novo Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública**

É, desde logo, afirmado no artigo 1.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, que aprova o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública, o seu objetivo primordial, compreendido nos seus 3 subsistemas interligados entre si, que é o de contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade de serviço da Administração Pública, para a coerência e harmonia da ação dos serviços, dirigentes e demais trabalhadores e para a promoção da sua motivação profissional e desenvolvimento de competências.

##### **1. Objetivos Globais do SIADAP**

Nos termos do artigo 6.º da Lei n.º 66-B/2007, constituem objetivos globais do SIADAP:

- a) Contribuir para a melhoria da gestão da Administração Pública em razão das necessidades dos utilizadores e alinhar a atividade dos serviços com os objetivos das políticas públicas.

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

No preâmbulo do DL n.º 135/99, de 22 de abril, justificavam-se as medidas de modernização da Administração Pública, tendo em conta as exigências das sociedades modernas que conduziram ao *aprofundamento da complexidade das funções do Estado*. Os *métodos de trabalho burocráticos* ficaram desajustados *face às imposições dos ritmos de vida e às aspirações cada vez mais exigentes do cidadão, cliente do serviço público*.

Neste sentido procurou-se reforçar as *relações entre a Administração e a sociedade, aprofundando a cultura do serviço público, orientada para os cidadãos e para uma eficaz gestão pública* pautada *pela eficácia, eficiência e qualidade da Administração*.

Como defendido por Cláudia Viana<sup>6</sup> a prossecução do interesse público exige que a Administração escolha de forma eficiente e eficaz *as soluções mais adequadas à concretização do bem-estar* que deve ser alcançada através da *optimização dos meios e recursos* que a Administração dispõe.

Sendo um dos objetivos principais do SIADAP o de contribuir para a melhoria da gestão e da qualidade dos serviços da Administração o fim desejado será o “fazer mais e melhor com menos”, pretendendo-se que a qualidade do serviço seja acompanhada pelo menor custo possível para os utilizadores desse mesmo serviço. Contudo, a melhoria da gestão, assegurada em razão das necessidades dos utilizadores tem, também, em conta os objetivos das políticas públicas, que nem sempre permitirão que se alcance a melhoria desejada pelos utilizadores, mas antes a melhoria possível.

### b) Desenvolver e consolidar práticas de avaliação e autorregulação da Administração Pública

Relativamente a este objetivo faremos uma breve referência à Estrutura Comum de Avaliação (*Common Assessment Framework – CAF*) como modelo de autoavaliação do desempenho organizacional, especificamente desenvolvido para introduzir a qualidade nas organizações públicas dos países europeus, melhorando o seu nível de desempenho e de prestação de serviços. É uma ferramenta gratuita

---

<sup>6</sup> CLAUDIA VIANA, *O Princípio da Eficiência: a eficiente eficácia da Administração Pública*, in Separata da Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, ano VII, 2010, pp. 302 e 303

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

que ajuda as organizações do setor público em toda a Europa a melhorar o desempenho através da utilização de técnicas de gestão da qualidade.

A CAF foi criada no âmbito do *Innovative Public Services Group*, inspirada no Modelo de Excelência da Fundação Europeia para a Gestão da Qualidade (*European Foundation for Quality Management* ou EFQM) e no modelo da Universidade Alemã de Ciências Administrativas, em Speyer.

Atualmente está em curso o modelo CAF 2013, resultado da colaboração intensiva entre os correspondentes nacionais da CAF dos Estados Membros da União Europeia, apoiados pelo Centro Europeu de Recursos CAF no Instituto Europeu de Administração Pública, em Maastricht (EIPA). Este modelo aprofunda os conceitos de orientação para o cliente, desempenho público, inovação, ética, parcerias eficazes com outras organizações e responsabilidade social, os quais deverão resultar na criação de novas oportunidades para um maior desenvolvimento das organizações do setor público.

A CAF visa ser o catalisador para um processo pleno de melhoria no seio da organização e tem cinco objetivos principais<sup>7</sup>:

- i. Introduzir uma cultura de excelência e os princípios da Gestão da Qualidade Total nas organizações da administração pública;
- ii. Orientá-las progressivamente para um ciclo completo e desenvolvido de PDCA “Planear - Executar – Rever - Ajustar”;
- iii. Facilitar a autoavaliação das organizações públicas com o objetivo de obter um diagnóstico e identificar ações de melhoria;
- iv. Servir de ponte entre os vários modelos utilizados na gestão da qualidade, no setor público e privado;
- v. Facilitar o *bench learning* entre organizações do setor público.

As organizações são livres de adaptarem a implementação do modelo às suas necessidades específicas, contudo devem manter a estrutura do modelo e observar as linhas de orientação para implementar a CAF.

---

<sup>7</sup> Pode ser consultado em [https://www.caf.dgaep.gov.pt/media/CAF\\_2013\\_final.pdf](https://www.caf.dgaep.gov.pt/media/CAF_2013_final.pdf)

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

Em 2001, criou-se uma rede de correspondentes nacionais CAF, responsável, ao nível europeu, pelo desenvolvimento e acompanhamento do modelo. A responsabilidade de Correspondente Nacional da CAF em Portugal, desde outubro de 2002, é da DGAEP, a quem incumbe coordenar, acompanhar e desenvolver iniciativas apropriadas para estimular e apoiar a utilização do modelo.

O Centro de Recursos CAF (CR CAF), criado no Instituto Europeu de Administração Pública (*European Institute of Public Administration* ou *EIPA*) em Maastricht é responsável pela coordenação da rede.

De forma a permitir às organizações que aplicam a CAF, verem os resultados dos seus esforços, no início de 2008 foi criado, no seio do grupo de especialistas CAF, um grupo de trabalho piloto, denominado PEF - *Procedure for External Feedback*, que fornece um parecer externo sobre a introdução da Gestão da Qualidade Total nas Administrações Públicas dos países da EU. O PEF baseia-se nos seguintes três pilares: Pilar 1: Processo de autoavaliação; Pilar 2: Processo de implementação das ações de melhoria e Pilar 3: A maturidade da organização em matéria de Gestão da Qualidade Total. Em Portugal o Organizador Nacional do PEF é, também, a DGAEP.

As organizações que aplicaram a CAF, de forma eficaz, podem ser recompensadas pela DGAEP com a distinção europeia “*Effective CAF User*”, válida por dois anos. Uma das grandes vantagens da CAF é a oportunidade para identificar o progresso, os níveis de realização alcançados e o que é necessário ser feito de forma a melhorar a qualidade dos serviços. É não só um meio para criar entusiasmo entre trabalhadores, através do seu envolvimento no processo de melhoria dos serviços mas, também, um meio de medição do progresso ao longo do tempo através de autoavaliações periódicas. A CAF proporciona, ainda, a oportunidade de promoção e partilha de boas práticas entre diferentes serviços.

Os destinatários são todos os setores da Administração Pública (administração central, regional e local) que podem utilizar a CAF em diversas circunstâncias, nomeadamente como forma de alcançar melhorias num serviço público específico ou até, em alguns casos, e especialmente em grandes organizações, a autoavaliação

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

pode também ser realizada numa determinada divisão ou departamento selecionado para o efeito.

Em Portugal e no presente ano, existem 425 utilizadores da CAF nos vários setores do Estado, com especial destaque para o setor da Educação e Investigação com 311 utilizadores<sup>8</sup>.

- c) Identificar as necessidades de formação e desenvolvimento profissional adequadas à melhoria do desempenho dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores.

Como estabelecido pelo artigo 54.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, o sistema de avaliação do desempenho deve permitir a identificação do potencial de evolução e desenvolvimento dos trabalhadores e o diagnóstico das respetivas necessidades de formação.

Longe estamos dos tempos em que “*não havia lugar à formação na Administração Pública, já que o importante era a indocinação das rotinas administrativas, de forma a transformar os funcionários em “estátuas”, isto é, em agentes neutros e frios da aplicação de regra geral ao caso concreto.*”<sup>9</sup>

A avaliação servirá para diagnosticar as necessidades formativas e as potencialidades de evolução profissional dos trabalhadores<sup>10</sup>. A formação não é um fim em si mesmo mas sim um meio para melhorar a *performance* dos trabalhadores, o que contribuirá para colmatar as necessidades dos serviços. Recorde-se que, um dos deveres do empregador público, estabelecido no n.º 2 do artigo 71.º da LTFP, é o de proporcionar ao trabalhador ações de formação profissional adequadas à sua qualificação. Por sua vez, o trabalhador tem o direito e o dever de frequentar ações de formação e aperfeiçoamento necessárias ao seu desenvolvimento profissional, nos termos do n.º 2 do artigo 72.º e do n.º 12 do artigo 73.º da mesma Lei.

---

<sup>8</sup> dados podem ser consultados em <https://www.caf.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=5455B0F7-192E-4C67-8A86-A4040076D942>

<sup>9</sup> OLIVEIRA ROCHA, *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Lisboa, Edições INA, 2001, p.137

<sup>10</sup> alínea a) do n.º 1 do artigo 52.º da Lei do SIADAP

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

Assim, o avaliado tem direito a que lhe sejam garantidas as condições necessárias ao seu desempenho e, numa lógica de proporcionalidade, a entidade patronal deverá disponibilizar meios adequados e suficientes ao trabalhador que o possibilitem alcançar os objetivos contratuais. Temos por certo que compete à entidade patronal garantir a hierarquização das prioridades formativas em face dos seus recursos humanos. Como tal, o resultado da avaliação final do trabalhador, ao qual não tenha sido assegurada a formação adequada ao seu posto de trabalho, em desvantagem relativamente a outros trabalhadores que frequentaram *inclusive* formação irrelevante ou excessiva, será ilegal por violação do princípio da proporcionalidade.<sup>11</sup>

- d) Promover a motivação e o desenvolvimento das competências e qualificações dos dirigentes e trabalhadores, favorecendo a formação ao longo da vida

No contexto da modernização administrativa, a motivação dos trabalhadores é um dos fatores que contribuem para a atribuição de um serviço de excelência aos utentes dos serviços públicos. Não podemos esquecer que a palavra motivação vem do latim *moveres*, que significa *mover* e alude à orientação para um objetivo do comportamento humano. A motivação é a força que move as pessoas a atingir metas, conquistar objetivos e percorrer os degraus do sucesso.

O SIADAP contribui para que os trabalhadores, se “vejam a si mesmos”, tenham consciência do seu próprio desempenho e como o resto da organização “os vê” e aprecia esse mesmo desempenho. Uma avaliação justa e construtiva promove a motivação, na medida que os trabalhadores farão o possível para melhorar os seus desempenhos, em linha com seus desejos e aptidões, para o desenvolvimento profissional.

---

<sup>11</sup> Neste sentido, MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *Os princípios no novo CPA e o princípio da boa administração, em particular*, in Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo, Vol. I, 3.<sup>a</sup> edição, AAFDL, 2016, pp 257-258, a propósito do artigo 7.º do CPA, distingue que a vertente da adequação é “pertinente” para “qualquer” actividade administrativa (...), e que as vertentes da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito “só são pertinentes” na atividade de lesão de posições jurídicas dos particulares.

Na procura pela qualidade, as organizações devem identificar quais os fatores que motivam os seus trabalhadores uma vez que a sua motivação tem interferência direta na execução do trabalho prestado. O nível de comprometimento dos trabalhadores com o serviço está intimamente relacionado ao seu grau de motivação.

Assim, a cultura dos serviços empreendedores aposta na valorização dos seus recursos humanos, através da importância atribuída à formação profissional destes, incentivando-os a progredir. A formação possibilitará mais conhecimento, o que contribuirá tanto para o sucesso dos serviços como para a realização pessoal do trabalhador. A oportunidade de aprender ao longo da sua vida profissional, num processo contínuo de aperfeiçoamento, fará com que o trabalhador se sinta mais comprometido com os objetivos organizacionais e num esforço comum de melhoria contínua em prol da satisfação dos utilizadores dos serviços.

- e) Reconhecer e distinguir serviços, dirigentes e trabalhadores pelo seu desempenho e pelos resultados obtidos e estimulando o desenvolvimento de uma cultura de excelência e qualidade

Segundo Ana Fernanda Neves «*o princípio do mérito postula objetividade no exercício dos poderes do empregador público, isto é, a justificação das respetivas opções à face dos interesses públicos a seu cargo e das características dos empregos públicos. Envolve a consideração, na determinação da situação jurídica do trabalhador, do seu desempenho e do cumprimento dos seus deveres e obrigações. Implica concorrência e a valoração do posicionamento relativo dos trabalhadores*»<sup>12</sup>

Este sistema de avaliação diferencia níveis de desempenho, incentivando uma cultura de exigência, motivação e reconhecimento do mérito. De acentuar que a previsão de quotas de mérito para as avaliações dos trabalhadores revela, de forma evidente, uma cultura de exigência e motivação. O sistema de avaliação lucrará se for acompanhado de estímulos positivos numa tentativa de combate à estagnação dos trabalhadores. A cultura de excelência e qualidade dos serviços dependerá do

---

<sup>12</sup> ANA FERNANDA NEVES, *O Direito da Função Pública...*, cit., p.428



## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

nível de empenho com que os trabalhadores executam as suas funções que será, certamente, estimulado por vantagens patrimoniais ou funcionais. Assim, o reconhecimento de desempenhos qualitativamente diferentes provocará um sentimento de competitividade entre os avaliados, uma vez que todos vão querer fazer mais e melhor, com o intuito de serem eles os premiados pelo seu desempenho.

Os dirigentes cuja, provavelmente, maior motivação é que a sua comissão de serviço seja renovada, vão incentivar as suas equipas a trabalhar mais e melhor, sendo que essa renovação dependerá do reconhecimento de mérito pelo trabalho desenvolvido e pelos resultados que os seus serviços conseguiram alcançar.

- f) Melhorar a arquitetura de processos, gerando valor acrescentado para os utilizadores, numa ótica de tempo, custo e qualidade

A avaliação impulsiona os serviços, dirigentes e trabalhadores a desenvolverem, também, a sua capacidade de comunicação interna e com outros serviços. Deixaram de existir serviços “*estanques*” em prol de uma eficiente e rápida resposta aos seus utentes. A avaliação contribuirá para a concertação entre trabalhadores e métodos de trabalho, o que permitirá reduzir o tempo de resposta às solicitações que lhes são apresentadas, indo ao encontro das necessidades e exigências dos utilizadores, que poderão beneficiar, assim, da prestação de um serviço de qualidade.

- g) Melhorar a prestação de informação e a transparência da ação dos serviços da Administração Pública

As entidades públicas devem esforçar-se por compreender quais as necessidades dos destinatários dos seus serviços e tentar satisfazê-las de forma eficaz e eficiente. Para melhorar a prestação da informação é essencial que os órgãos da Administração Pública colaborem com os particulares. É, aliás, um dever administrativo, uma vez que os esclarecimentos e informações prestadas podem influenciar a opção do particular de desencadear ou não o procedimento administrativo.

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

Importa realçar que o princípio da colaboração, previsto no artigo 11.º do CPA é um corolário legislativo do princípio constitucional consagrado pelo n.º 1 do artigo 267.º da CRP.

Podemos afirmar que hoje em dia a Administração está nos antípodas da tradicional caracterização burocrática subjugada pelo secretismo e pela inacessibilidade. Atualmente o n.º 1 do artigo 268.º da CRP, estabelece precisamente o princípio oposto, prevendo um direito à informação procedimental na medida e que *os cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam directamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas*. Sempre que o particular solicite a informação à Administração, existe um dever oficioso de colaboração que se justifica, nomeadamente, se da decisão puderem resultar limitações a direitos fundamentais. Do n.º 2 do artigo 268.º da CRP consta um direito mais geral de participação ou não num procedimento concreto através do acesso aos arquivos e registos documentais administrativos. A este último confere o CPA o estatuto de princípio geral da atividade administrativa versado no artigo 17.º (princípio da *administração aberta*).<sup>13</sup>

O direito à informação não é apenas um direito subjetivo de defesa do cidadão contra a falta de transparência das decisões que o afetem mas é, ainda, um direito subjetivo de participação na vida política que transcende qualquer procedimento administrativo concreto<sup>14</sup>.

Apesar de a Constituição não conter uma menção expressa ao princípio da transparência como princípio fundamental da Administração Pública, a

---

<sup>13</sup> Sobre o direito à informação, princípio da colaboração e administração aberta, ver o Acórdão do STA de 17.01.2008 (Processo n.º 0896/07): *o que vem sendo qualificado como o princípio da administração aberta* Vd. art.º 65.º do CPA e art.º 1.º da Lei 65/93., *que impõe que a Administração paute a sua actividade, entre outros, pelos princípios da transparência e da publicidade de modo a que não só as suas decisões sejam públicas e acessíveis, mas também que o procedimento que as precede possa ser objecto de consulta e informação pois que só assim se promove a formação de uma opinião pública esclarecida e só assim se permite que os interessados conheçam as razões que determinaram os seus actos e as possam sindicar eficazmente. E por isso, como vem sendo dito, na actividade administrativa a regra deve ser a informação e não o segredo.*

<sup>14</sup> LUIZ S. CABRAL DE MONCADA, *Novo Código do Procedimento Administrativo Anotado*, 1.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2015, p. 313.

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

transparência é um corolário do princípio da imparcialidade, consagrado no n.º 2 do artigo 266.º da CRP e artigo 9.º do CPA. É, também, predominantemente com esta fisionomia que surgem as referências ao princípio da transparência na jurisprudência dos tribunais administrativos<sup>15</sup>. Já na jurisprudência constitucional o princípio da transparência aparece tratado, sobretudo, a respeito do direito de acesso à informação<sup>16</sup>.

Ora, a ideia de transparência está também relacionada com o princípio da aproximação da Administração às populações, o qual se desdobra, entre outros, no princípio da participação dos administrados na gestão efetiva da Administração (n.º 1 do artigo 267 da CRP), que se subdivide, por sua vez, no princípio da colaboração e da participação dos interessados na gestão da Administração. É de assinalar que as novas formas de comunicação administrativa, através da utilização de meios informáticos, permitem reforçar a transparência enquanto instrumento de aproximação da Administração às populações<sup>17</sup>. A informática torna mais eficiente a Administração, promovendo respostas mais rápidas dos serviços às solicitações dos particulares.

Neste âmbito, lembramos que constam do programa «SIMPLEX+ 2016» as medidas «Livro de Reclamações On-line» e «Atendimento Público avaliado», permitindo aos consumidores apresentar reclamações e submeter pedidos de informação de forma desmaterializada, através de uma plataforma digital, bem como consultar informação estruturada, promovendo-se o tratamento mais célere e eficaz das solicitações e uma maior satisfação daqueles.<sup>18</sup> Com a publicação do DL n.º 74/20217, de 21 de junho, reforça-se o mecanismo de avaliação do atendimento público pelos utilizadores através da fixação de normas uniformes

---

<sup>15</sup> v. Acórdãos do STA de 01.10.2003 (Processo n.º 048035), de 03.02.2004 (Processo n.º 030/04), e de 02.11.2010 (Processo n.º 0416/10).

<sup>16</sup> v. Acórdãos n.º 231/92 (Processo n.º 34/90), n.º 278/92 (Processo n.º 442/91) e n.º 496/2010 (Processo n.º 964/09).

<sup>17</sup> artigo 14.º do CPA

<sup>18</sup> Neste sentido JOÃO CAUPERS, *O princípio da colaboração da administração pública com os particulares no novo CPA*, in Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo, Vol. I, 3.ª edição, AAFDL, 2016, p. 334, a propósito da cooperação prevista no artigo 60.º do CPA, fala num *sentido do dever imposto aos particulares (...): trata-se de não fazer perder tempo nem consumir recursos, sempre escassos, da administração – um e outros pagos pelos particulares contribuintes – com a promoção de diligências sem qualquer utilidade para a tomada da decisão adequada.*

definidas pela Agência para a Modernização Administrativa, I. P. Pelo atrás exposto o SIADAP serve, também, para avaliar se o serviço e os seus trabalhadores têm prestado de forma clara e transparente as informações que lhes são solicitadas pelos particulares. Ajudará a detetar eventuais falhas de comunicação, maus procedimentos e até erros nos meios eletrónicos, que deverão ser corrigidos em prol de uma melhor e mais eficaz prestação das informações administrativas.

Podemos, então, concluir que o sistema de avaliação deverá ter em conta as opiniões e reclamações formuladas pelos seus utentes numa tentativa de melhoramento dos serviços a fornecer e do atendimento a prestar pelos trabalhadores desses serviços. Temos por certo que a transparência e a simplificação dos procedimentos é condição essencial para melhorar a qualidade do desempenho que se refletirá na qualidade das informações prestadas aos cidadãos.

- h) Apoiar o processo de decisões estratégicas através de informação relativa a resultados e custos, designadamente em matéria de pertinência da existência de serviços, das suas atribuições, organização e atividades.

Por fim, com a implementação do modelo de gestão do *NPM* na Administração Pública, defende-se a adoção de mecanismos de mercado com vista à melhoria da qualidade dos serviços prestados, com uma gestão de recursos mais eficiente. A modernização impõe, assim, a necessidade de um sistema de informação que integre, para além da contabilidade orçamental e financeira, a informação estratégica fundamental ao processo de tomada de decisão. No contexto da avaliação de desempenho o *Balanced Scorecard* consiste num instrumento que contribui para a melhoria da eficácia, eficiência e qualidade da Administração Pública, uma vez que potencia a razão principal da sua existência, isto é, servir os utentes e não apenas controlar os gastos orçamentais. Como defendido por Agostinha Patrícia Silva Gomes<sup>19</sup>, *as pressões exercidas, nos últimos anos, sobre os serviços públicos em geral, para a contenção da despesa pública e para a utilização de instrumentos de gestão estratégica, que permitam uma maior*

---

<sup>19</sup> AGOSTINHA GOMES *et alli*, *O Balanced Scorecard Aplicado à Administração Pública*, Lisboa, Publisher Team, 2007, p. 126

*racionalização dos recursos disponíveis, justifica a adopção deste instrumento também no setor público. A elevada escassez de recursos, a existência de uma sociedade mais conhecedora dos seus direitos e, logo, mais reivindicativa, e a exigência de maior responsabilidade e melhores resultados por parte dos contribuintes, levam à necessidade de informação sobre os índices de eficiência, eficácia e economia dos serviços fornecido.*

Em função das políticas públicas e da relação custo-benefício, o SIADAP contribuirá para a decisão política da pertinência da existência ou descontinuidade de determinados serviços, do prosseguimento das suas atividades, bem como a continuidade de alguns dos seus trabalhadores. Não é de estranhar, por isso, que um dos métodos a aplicar para a seleção dos trabalhadores, na sequência de processos de reorganização de serviços ou racionalização de efetivos, seja a avaliação do desempenho que é feita nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 11.º e do artigo 12.º do anexo a que se refere o artigo 2.º da Lei n.º 25/2017, de 30 de maio, que aprova o regime da valorização profissional dos trabalhadores com vínculo de emprego público.

## **2. Âmbito de Aplicação**

Este sistema de avaliação, de aplicação universal, prevê mecanismos de flexibilidade e adaptação para possibilitar o enquadramento das especificidades dos vários setores da administração, dos serviços públicos, das carreiras e das áreas funcionais dos seus trabalhadores e, ainda, das exigências de gestão.

No que respeita ao “*âmbito de aplicação*”, o mesmo encontra-se definido no artigo 2.º da mencionada Lei (que define o respetivo âmbito de aplicação objetivo), de acordo com o qual: “1 - A presente lei aplica-se aos serviços da administração directa e indirecta do Estado, bem como, com as necessárias adaptações, designadamente no que respeita às competências dos correspondentes órgãos, aos serviços da administração regional autónoma e à administração autárquica; 2 - A presente lei é também aplicável, com as adaptações impostas pela observância das correspondentes competências, aos órgãos e serviços de apoio do Presidente da República, da Assembleia da República, dos tribunais e do Ministério Público

*e respectivos órgãos de gestão e de outros órgãos independentes; 3 - Sem prejuízo do disposto no artigo 83.º, a presente lei não se aplica às entidades públicas empresariais nem aos gabinetes de apoio quer dos titulares dos órgãos referidos nos números anteriores quer dos membros do Governo.”*. E, enuncia, ainda, quais são os destinatários da avaliação do desempenho, sujeitos passivos que integram o âmbito de aplicação subjetivo da Lei do SIADAP e que, de acordo com o n.º 4 do mesmo artigo 2.º, são os seguintes: “*Serviços; Dirigentes; trabalhadores da Administração Pública, independentemente da modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público.*” Do exposto resulta que, a Lei do SIADAP, se aplica, de forma objetiva, a todos os órgãos e serviços que integram a Administração Direta do Estado, que, na definição dada por Diogo Freitas do Amaral<sup>20</sup> é a “*atividade exercida por serviços integrados na pessoa coletiva do Estado*” e que, por conseguinte, têm a obrigação de a aplicar. Note-se que a *atividade de satisfação das necessidades coletivas, numa sociedade organizada, nem sempre pode ser levada a cabo pela iniciativa privada, (...) emergindo nesse contexto o poder público, que se encarrega de as satisfazer*. Surge, assim, a *função administrativa, parcela do poder público, (...) a que está cometida a satisfação das necessidades coletivas das pessoas. Estas são pessoas coletivas, dotadas de poder de autoridade ou “ius imperii”, que desempenham atribuições reconhecidas pelo Direito Administrativo, no âmbito da satisfação daquelas necessidades coletivas das pessoas.*<sup>21</sup>

Também os institutos públicos, nas modalidades de serviços personalizados, fundações públicas ou estabelecimentos públicos, que integram a chamada administração indireta do Estado, estão vinculados a aplicar a Lei do SIADAP, na medida em que “*desenvolvem, com personalidade jurídica própria e autonomia administrativa, ou administrativa e financeira, uma atividade administrativa destinada à realização de fins do Estado*” (v. A. e ob. cit., p. 299). Sujeitos ativos

---

<sup>20</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 4.ª edição, com a colaboração de LUÍS FÁBRICA, JORGE PEREIRA DA SILVA e TIAGO MACIEIRINHA, Coimbra, Almedina, 2015, p. 200

<sup>21</sup> JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional, II – Direito Constitucional Português (Parte Especial)*, 1.ª edição, Coimbra, Almedina, 2016, pp.1231-1232

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

do SIADAP são, ainda, as Administrações Regional e Autárquica, sem prejuízo das correspondentes adaptações, ao abrigo do n.º 2 do artigo 3.º da presente Lei<sup>22</sup>. Excecionado está o setor empresarial do Estado, das R.A. e das Autarquias Locais, assim como os gabinetes de apoio do P.R., da A.R., dos Tribunais e do Ministérios Público, dos órgãos independentes e dos membros do Governo da República e das R.A.. Apesar de os gabinetes não estarem vinculados ao SIADAP, os membros que os integrem, se forem trabalhadores públicos, terão sempre o direito a ser avaliados no seu serviço de origem nos termos dos n.ºs 6 e 7 do artigo 42.º, fazendo relevar a última avaliação que tiveram ou serão objeto de avaliação por ponderação curricular, figuras que retomaremos mais adiante.

O SIADAP integra, como estabelecido pelo artigo 9.º, os seguintes subsistemas:

“a) *O Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública, abreviadamente designado por SIADAP 1;*”, regulado pelos artigos 10.º a 28.º;

“b) *O Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública, abreviadamente designado por SIADAP 2;*”, previsto nos artigos 29.º a 40.º, bem como as normas constantes no Título V;

“c) *O Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública, abreviadamente designado por SIADAP 3.*”, ao qual se aplicam as normas constantes do Título IV (artigos 41.º a 55.º).

Assim, relativamente ao âmbito subjetivo de aplicação deste sistema, é de assinalar que a Lei do SIADAP começa por ser aplicável aos próprios serviços públicos ao nível do SIADAP 1, o que significa que, todos os organismos da administração direta, indireta, regional e autónoma e demais entidades a quem é aplicável o SIADAP verão a sua performance ser avaliada.

---

<sup>22</sup> O Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de Setembro, adapta aos serviços da administração autárquica o sistema integrado de avaliação do desempenho na Administração Pública e os Decretos Legislativos Regionais n.º 27/2009-A, de 21 de agosto e n.º 41-A/2008, de 27 de agosto, estabelecem o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração regional autónoma da Madeira e dos Açores, respetivamente.

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

Tratando-se de um sistema que se prende integrado e coerente, a avaliação e responsabilização dos próprios serviços surge como condição primeira e imprescindível para se consiga alcançar a sua eficácia e eficiência.

Depois, são sujeitos passivos, neste caso do SIADAP 2, os dirigentes dos serviços, organismos e entidades aos quais é aplicável a Lei do SIADAP e, nessa medida, os dirigentes superiores são avaliados nos termos do disposto nos artigos 30.º a 34.º e os dirigentes intermédios nos termos do disposto nos artigos 35.º a 40.º da mesma Lei. Os cargos dirigentes qualificam-se em cargos de direção superior e cargos de direção intermédia e subdividem-se, respetivamente, em dois graus, em função do nível hierárquico, das competências e das responsabilidades que lhes estão cometidas. De acordo com os n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, que aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado, são, designadamente, cargos de direção superior de 1.º grau os de diretor-geral, secretário-geral, inspetor-geral e presidente e de 2.º grau os de subdiretor-geral, adjunto do secretário-geral, subinspetor-geral, vice-presidente e vogal de direção. Por sua vez, o n.º 4 do mesmo artigo estabelece que são cargos de direção intermédia de 1.º grau o de diretor de serviços e de 2.º grau o de chefe de divisão.

Por último, são sujeitos passivos do SIADAP 3 todos os trabalhadores ao serviço da Administração Pública, independentemente da modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público, nos termos do disposto nos artigos 41.º a 54.º da Lei do SIADAP, o que nos remete para as modalidades de vínculo de emprego público estabelecidas no artigo 6.º da LTFP, aprovada em anexo pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, na sua redação atual.

Recorde-se que o Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de junho, restringia a avaliação apenas a quem tivesse a qualidade de funcionário e agente. Já a Lei n.º 10/2004, de 22 de Março, alargou a avaliação do desempenho aos contratados por prazo superior a seis meses.

O sistema de avaliação dos trabalhadores e as suas sucessivas alterações acompanharam as modificações das relações jurídicas de emprego público, pelo que importa fazer um breve parêntese sobre esta evolução.



## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

Antes da reforma de 2008 o sistema administrativo português era “ *muito pouco aberto à contratação laboral*”<sup>23</sup> uma vez que os diplomas que definiam o núcleo essencial da disciplina de relação jurídica de emprego público, o DL n.º 184/89, de 2 de junho, que definia os princípios gerais em matéria de emprego público, remunerações e gestão de pessoal da função pública e o DL n.º 427/89, de 7 de dezembro, que estabelecia o regime da constituição e extinção da relação jurídica de emprego na Administração Pública, não previam outro molde para além da nomeação ou contratação ao abrigo do regime do direito público. O DL n.º 218/98, de 17 de julho, veio introduzir modificações ao DL n.º 184/89, na utilização do contrato a termo.

É só em 2004, numa aproximação do regime de emprego público ao regime de emprego privado, que é introduzido o contrato individual de trabalho na Administração Pública, com a aprovação da Lei n.º 23/2004, de 22 de junho. Passaram a existir, assim, funcionários e agentes, predominando o vínculo da nomeação, e trabalhadores sujeitos a um contrato de trabalho em regime privado. Embora em 2004 se tenha introduzido o contrato de trabalho, o mesmo não conferia a qualidade de funcionário público ou agente administrativo e regia-se pelo Código do Trabalho, com as especialidades constantes de diploma especial sobre contrato de trabalho na Administração Pública<sup>24</sup>.

A Lei n.º 23/2004, de 22 de junho, sofreu alterações com a entrada em vigor da Lei n.º 53/2006, de 27 de fevereiro. Estes diplomas consagravam, assim, três modalidades de constituição da relação jurídica de emprego público: a nomeação, o contrato administrativo de provimento e o contrato de trabalho.

A nomeação preconizava o regime regra da vinculação estável e permanente, através da qual os trabalhadores admitidos tomavam posse e passavam a ser funcionários públicos, preenchendo “*um lugar do quadro*”<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> MARIA DO ROSÁRIO PALMA RAMALHO, *Direito do Trabalho Parte II, Situações Laborais Individuais*, 3.ª edição, Coimbra, Almedina, maio, 2010, p. 372

<sup>24</sup> n.º 3 do artigo 29.º Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho

<sup>25</sup> CLÁUDIA VIANA, *Contrato de trabalho em funções públicas: privatização ou publicização da relação jurídica de emprego público?*, Separata de Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, Coimbra, Coimbra Editora, 2010, p. 285.

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

Os agentes administrativos, que não eram contratados para ocuparem um lugar no quadro, tinham como vínculo o contrato administrativo de provimento que pressupunha o “*exercício transitório de uma atividade subordinada*”<sup>26</sup>.

Finalmente, o contrato de trabalho, não sendo um meio para substituir os trabalhadores com relação jurídica de emprego público, era utilizado, na sua modalidade a termo, para colmatar necessidades de duração determinada, “temporalmente limitada”<sup>27</sup> e por tempo indeterminado, para preencher um lugar do quadro de pessoal mas não conferindo a qualidade de funcionário público ou agente administrativo<sup>28</sup>.

Com a reforma de 2008, tal como consta da exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 209/X<sup>29</sup>, pretendeu-se “*aprovar o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP), seguindo de muito perto o regime fixado no Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto, e na sua regulamentação, constante da Lei n.º 35/2004, de 29 de Julho, o que decorre do objectivo de aproximação do regime de trabalho na Administração Pública ao regime laboral comum (...) com as adaptações impostas pela natureza destes contratos e, em especial, pela sua subordinação ao interesse público, bem como pelas especificidades que decorrem da entidade empregadora ser um órgão ou serviço da Administração Pública*”.

A publicação da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, que alterou o regime de vínculos, carreiras e remunerações, aproximou o regime de vinculação dos trabalhadores em funções públicas ao regime laboral privado, prefigurando uma “*privatização do emprego público*”<sup>30</sup>. O contrato de trabalho em funções públicas entra em vigor como vínculo regra, colocando em causa a estabilidade da relação

---

<sup>26</sup> ANA FERNANDA NEVES, *O Contrato de trabalho na Administração Pública*, in Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Marcello Caetano no centenário do seu nascimento, Jorge Miranda (coord.), Vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 2006, p. 113

<sup>27</sup> ANA FERNANDA NEVES, *O Contrato de trabalho na Administração Pública...*, cit., p. 150

<sup>28</sup> n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 23/2004, de 22 de junho

<sup>29</sup> pode ser consultada em

<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=33945>

<sup>30</sup> MARIA DO ROSÁRIO PALMA RAMALHO, *Direito do Trabalho Parte II, Situações Laborais Individuais*, 3.ª edição, Coimbra, Almedina, maio, 2010, p. 373

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

de emprego público, passando a nomeação a ser um vínculo residual e apenas utilizada nos casos expressamente previstos na Lei<sup>31</sup>.

No acórdão do TC n.º 154/2010, de 20.04.2010 (Proc. n.º 117/2009), entendeu-se que *a alteração do regime de nomeação (...) para um regime contratual (...) não ofende, em si mesmo, a ideia de um estatuto específico da função pública, aceitando-se, assim, a homogeneidade das carreiras na Administração Pública. Continuando a sua fundamentação, o Tribunal referiu, ainda, que qualquer uma das modalidades de constituição da relação jurídica de emprego público está, nos termos da lei, submetida às mesmas garantias de imparcialidade, quer se trate de nomeação (definitiva ou transitória) quer se trate de contrato (por tempo indeterminado ou a termo resolutivo, certo ou incerto)*. Tal significa que *inexiste uma correlação de causalidade necessária entre a modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público e o grau de cometimento na prossecução do interesse público por parte do trabalhador*.

Para além do contrato de trabalho em funções públicas e da nomeação, a comissão de serviço passou também a constituir uma modalidade de vínculo, destinada a funções específicas, por tempo determinado, aplicando-se a regulamentação aplicável ao vínculo de emprego público de origem do trabalhador e, se aquele não existir, a regulamentação prevista para os trabalhadores contratados.

Em suma, ficam assim abrangidos pela Lei do SIADAP os trabalhadores que prestam a sua atividade a um empregador público, de forma subordinada e mediante remuneração, numa das modalidades supramencionadas: contrato de trabalho em funções públicas; nomeação; ou comissão de serviço, o que exclui, à partida, os contratos de prestação de serviços. O vínculo de emprego público pode ser constituído por tempo indeterminado ou a termo resolutivo. Deste modo, os trabalhadores nomeados definitiva ou transitoriamente e os contratos em regime de contrato de trabalho em funções públicas (por tempo indeterminado ou a termo resolutivo) estão sujeitos a verem o seu desempenho a ser avaliado. Deverá, no entanto, ter-se presente que estes trabalhadores só serão avaliados se a sua

---

<sup>31</sup> v. artigos 10.º e ss. da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

nomeação ou contrato de trabalho perdurar pelo período mínimo de seis meses, o que decorre do disposto na alínea h) do artigo 4.º da Lei do SIADAP que prevê o seguinte: “h) «Trabalhadores» os trabalhadores da Administração Pública que não exerçam cargos dirigentes ou equiparados, independentemente do título jurídico da relação de trabalho, desde que a respectiva vinculação seja por prazo igual ou superior a seis meses, incluindo pessoal integrado em carreira que não se encontre em serviço de funções de direcção ou equiparadas inerentes ao conteúdo funcional dessa carreira;”. Ao invés, nos contratos a termo resolutivo cujo prazo de duração seja inferior, não há lugar a qualquer avaliação do desempenho, assim sucedendo, por exemplo, nos contratos de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado que não atinjam os seis meses de duração, nomeadamente por terem terminado no decurso ou no termo do período experimental. Outra situação que poderá afastar a avaliação do desempenho dos trabalhadores, mesmo que a relação contratual tenha durado por um período mínimo de seis meses, é que na data em que deveria realizar-se a autoavaliação essa relação contratual já tenha cessado definitivamente e não haja continuidade de funções. Fora destes casos, sempre que a relação de emprego público perdure por um período mínimo de seis meses, o trabalhador tem o direito a ser avaliado e a Administração tem o dever de o avaliar, mesmo que a relação de emprego ainda não se tenha consolidado.

No que concerne aos trabalhadores em comissão de serviço, os mesmos também são sujeitos a serem avaliados porquanto o artigo 2.º da Lei do SIADAP determina que todos os trabalhadores estão sujeitos à avaliação, independentemente da modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público. Contudo, note-se que os dirigentes, providos em comissão de serviço, são avaliados em sede de SIADAP 2 e só terão direito à avaliação específica dos trabalhadores (SIADAP 3) se forem titulares de vínculo anteriormente estabelecido à aceitação dessa comissão.

### 3. Princípios

Apresentando-se o SIADAP como um sistema harmonioso de regras, objetivos e princípios que se inter-relacionam, o artigo 5.º estabelece os princípios a que subordina este sistema. Não basta uma administração eficaz e eficiente, mas igualmente respeitadora dos interesses legalmente protegidos dos administrados. Podemos resumir os princípios enunciados nas alíneas do artigo 5.º da Lei do SIADAP nos seguintes: princípio da universalidade; da prossecução do interesse público; da integração; da imparcialidade e da transparência; da responsabilização; da participação; da publicidade.

- i. O princípio da *universalidade* (consagrado na alínea *c*)) visa a aplicação do SIADAP a todos os serviços que integram a Administração Pública Estadual, Regional e Local, bem como a todos os seus dirigentes e trabalhadores. O SIADAP só deixará de ter aplicação nas situações previstas expressamente por lei. Contudo, a alínea *c*) prevê a *flexibilidade* do sistema, uma vez que o mesmo poderá sofrer adaptações às especificidades de alguns serviços ou às particularidades de alguns trabalhadores. Neste sentido, o n.º 2 do artigo 3.º prevê a possibilidade de serem aprovados sistemas alternativos de avaliação adaptados às especificidades das administrações regional e autárquica, e, também, os n.ºs 3 a 5 do mesmo artigo preveem adaptações específicas ao sistema aprovado pela presente Lei. O princípio da universalidade prevê, ainda, que o disposto em matéria de SIADAP 3 possa ser, também, aplicável aos trabalhadores de pessoas coletivas excluídas do âmbito de aplicação da presente Lei, de acordo com o artigo 83.º. Somos levados a concordar com Paulo Veiga e Moura<sup>32</sup> que este artigo pretendeu assegurar que os trabalhadores com vínculo de nomeação ou contrato administrativo de provimento que, em 29 de dezembro de 2007, se encontrassem ao serviço de uma entidade pública empresarial ou num gabinete de apoio aos titulares dos órgãos referidos no n.º 2 do artigo 2.º da mesma Lei, tivessem direito a ser avaliados pelo

---

<sup>32</sup> PAULO VEIGA E MOURA, A Avaliação do Desempenho..., cit., p. 348

SIADAP 3 no serviço de origem, através da última avaliação que ali lhes fora atribuída ou através da ponderação curricular<sup>33</sup>.

- ii. O princípio da *prossecução do interesse público*, presente nas alíneas *e*), *f*), *g*) e *h*) constitui um dos princípios estruturantes da Administração Pública, consagrado no n.º 1 do artigo 266.º da CRP e no artigo 4.º do CPA. Uma vez que compete aos órgãos da Administração Pública satisfazer o interesse público e as necessidades da coletividade, torna-se indispensável que os seus serviços sejam eficazes e eficientes para tal prossecução. Nesta linha de pensamento, o SIADAP veio contribuir para a melhoria da atuação e qualidade dos serviços públicos. Um serviço será eficaz em função do grau de concretização dos objetivos traçados e eficiente na medida em que os consiga alcançar otimizando os seus recursos. Contudo, não basta alcançar resultados com o menor custo possível, na medida em que a qualidade do serviço prestado é essencial para a prossecução do interesse dos utilizadores.
- iii. Sendo o SIADAP um sistema integrado de avaliação, um dos seus princípios fundamentais é justamente o da *integração*, previsto na alínea *a*). Este princípio procura harmonizar a intervenção de todos os intervenientes com vista à melhoria da qualidade do serviço. A integração é uma integração em *cascata* dos objetivos a alcançar em cada subsistema. Assim, os objetivos dos serviços são, primeiramente, condicionados pelas opções político-legislativas do Governo em funções. Os objetivos plurianuais fixados no planeamento de cada ministério vão determinar os objetivos e plano de atividades dos serviços para o ano seguinte que terão, também, influência na carta de missão dos dirigentes superiores. Os objetivos fixados às unidades orgânicas influenciarão, por sua vez, os objetivos dos dirigentes intermédios, bem como os objetivos individuais dos trabalhadores. Torna-se, assim, imperativo que os objetivos definidos em cada subsistema

---

<sup>33</sup> n.ºs 6 e 7 do artigo 42.º da Lei do SIADAP

anterior seja do conhecimento dos avaliados que se inserem nos subsistemas subsequentes.

- iv. O princípio da *imparcialidade* plasmado na alínea *d*) tem honras de consagração constitucional no n.º 2 do artigo 266.º da CRP e na lei ordinária, no artigo 9.º do CPA. A imparcialidade não é apenas um *modo de atuar* mas também um *modo de ser* da Administração Pública<sup>34</sup>, exprimindo uma ideia de isenção na ponderação de todos os interesses relevantes que determinam a decisão final. A violação deste princípio ocorre tanto quando a Administração atua de forma parcial mas também quando a sua atuação não aparente ser imparcial. O Acórdão do STA de 09.10.2008 (Processo n.º 0781/08) enfatiza que *estas questões relacionadas com a parcialidade põem-se, desde logo, ao nível do seu perigo ou risco – pelo que se prendem com a respectiva prevenção. Por isso é que a imparcialidade constitui uma garantia, ou seja, as coisas devem processar-se de modo a afastar, na medida do possível, as hipóteses de favorecimento; e, se assim não suceder, imediatamente surgirá uma ofensa ao princípio da imparcialidade, já que a mera possibilidade abstracta de os trâmites seguidos permitirem uma conduta parcial é motivo bastante para inquinar as subsequentes pronúncias administrativas.*

A imparcialidade no SIADAP manifesta-se através da imposição da utilização de critérios *objetivos e públicos* na avaliação do desempenho, de forma a assegurar que o resultado final seja inequívoco e incontestável. A objetividade dos critérios empregues na avaliação, que assentam em indicadores de medida do desempenho, permitirá que diferentes avaliadores alcancem um resultado idêntico relativamente ao mesmo comportamento. É verdade que, quando se fixam os objetivos e as competências exigidas, existe alguma margem de subjetividade, contudo a verificação do grau de concretização desses mesmos é feita objetivamente através dos indicadores mensuráveis. O princípio da *transparência*, previsto também na alínea *d*),

---

<sup>34</sup> MARIA TERESA DE MELO RIBEIRO, *O Princípio da Imparcialidade da Administração Pública*, Coimbra, Almedina, 1996, p. 166

impõe que o sistema de avaliação assente em critérios objetivos, em regras claras e amplamente divulgadas, de forma a proteger os próprios avaliados que, desde o início, saberão quais os objetivos a atingir e competências a cumprir, e que será relativamente à eficácia no cumprimento dessas metas que serão avaliados. O Acórdão do TCAN de 09.06.2011 (Processo n.º 00986/07.4BECBR) esclarece que *tais exigências não se esgotam nessa finalidade subjetiva, antes emergem, também, e sobretudo, de uma imposição legal e objetiva de transparência, (...) Ou seja, o cumprimento de tais normas surge como imposição de um sistema de avaliação de desempenho que se pretende transparente, para ser justo e imparcial, e se essa justiça se concretiza em cada avaliação, a imparcialidade e a transparência exigem generalidade, que permita a ponderação relativa dos vários casos de avaliação para se proceder à sua harmonização pelo conselho de coordenação de avaliação*. E, também, neste sentido o Acórdão do TCAS de 11.03.2010 (Processo n.º 02640/07), a propósito dos indicadores de medida, sustenta que a necessidade de prévia definição desses indicadores *constitui uma exigência legal, o que significa que é matéria respeitante aos aspetos vinculados da atuação administrativa, além do que essa ausência de definição de indicadores de medida consubstancia igualmente violação do princípio da transparência*.

Para assegurar a neutralidade dos responsáveis pela avaliação do desempenho, é-lhes vedada a intervenção no processo avaliativo sempre que se encontrem numa das situações elencadas no artigo 69.º do CPA<sup>35</sup>, sendo certo que podem, também, pedir dispensa da qualidade de avaliador quando ocorra alguma das circunstâncias elencadas nas alíneas do n.º 1 do artigo 73.º do CPA, ou outras em matéria de suspeição<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> neste sentido o Acórdão do STA de 13/10/2010 (Processo n.º 0218/10): o impedimento visa evitar que se criem situações em que haja risco ou quebra do dever de imparcialidade

<sup>36</sup> Note-se que os fundamentos enumerados nas alíneas *a)* a *e)* não são taxativos, como resulta do advérbio designadamente, ao contrário das alíneas *a)* a *f)* do n.º 1 do artigo 69.º relativamente aos casos de impedimento



- v. O princípio da *responsabilização*, enunciado na alínea b), reforça o sentido de responsabilidade dos dirigentes e trabalhadores aos resultados alcançados pelo serviço que integram. A produtividade do serviço terá repercussões na esfera individual dos avaliados, de forma positiva ou negativa. A responsabilização legítima, assim, a aplicação de sanções quando se verificam desempenhos negativos. A avaliação do desempenho dos dirigentes superiores e dos dirigentes intermédios tem efeitos em matéria de cessação da respetiva comissão de serviço, nos termos dos artigos 34.º e 39.º da Lei do SIADAP, respetivamente.

De acordo com o n.º 1 do artigo 34.º, a avaliação dos dirigentes superiores tem os efeitos previstos no estatuto do pessoal dirigente, aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro<sup>37</sup>, contudo o estatuto, nos termos no n.º 3 do artigo 22.º, limita-se a determinar que a renovação da comissão de serviço depende dos resultados das avaliações intercalares, sem especificar quais são os exigidos para tal renovação. Porém a redação do artigo 25.º do mencionado estatuto prevê que uma avaliação negativa, pela não realização dos objetivos previstos, poderá determinar não só a não renovação como a cessação imediata da comissão de serviço.

Relativamente aos titulares de cargos de direção intermédia, o n.º 2 do artigo 23.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, dispõe que *a renovação da comissão de serviço dependerá da análise circunstanciada do respetivo desempenho e dos resultados obtidos*, remetendo, à semelhança dos dirigentes superiores, essa determinação para o poder discricionário da Administração, tendo em conta que não especifica quais os resultados exigidos para que a Comissão possa ser renovada. Constitui fundamento para a cessação da comissão de serviço dos dirigentes intermédios a atribuição da menção de desempenho inadequado<sup>38</sup> e, se em dois anos consecutivos, for atribuída a menção de desempenho inadequado aos

---

<sup>37</sup> alterada pelas Lei n.ºs 51/2005, de 30 de agosto, 64-A/2008, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, 64/2011, de 22 de dezembro, 68/2013, de 29 de agosto, e 128/2015, de 3 de setembro

<sup>38</sup> n.º 6 do artigo 39.º da Lei do SIADAP

trabalhadores na sua dependência<sup>39</sup>. O artigo 39.º da Lei do SIADAP determina, ainda, que a comissão de serviço cessará sempre que o dirigente intermédio não proceda à aplicação do SIADAP 3 aos trabalhadores que dependem de si. Note-se que a aplicação da sanção disciplinar de cessação de tal comissão, nos termos da alínea f) do n.º 1 do artigo 25.º do estatuto do pessoal dirigente e do n.º 7 do artigo 181.º da LTFP, pressupõe que a não aplicação do SIADAP 3 deveu-se a motivo imputável ao dirigente.

O desempenho negativo dos trabalhadores pode constituir infração disciplinar<sup>40</sup>, que poderá legitimar a aplicação da sanção disciplinar de despedimento, no caso de se tratar de um trabalhador com contrato de trabalho em funções públicas<sup>41</sup>, ou a aplicação da sanção de demissão, tratando-se de um trabalhador nomeado<sup>42</sup>. O fundamento para o despedimento ou demissão, por motivo disciplinar, é a *reiterada violação do dever de zelo, indiciada em processo de averiguações instaurado após a obtenção de duas avaliações de desempenho negativas consecutivas*<sup>43</sup>.

Por fim, importa, ainda referir que, dando expressão ao disposto no artigo 22.º da CRP, prevê-se agora no artigo 16.º do CPA que “A *Administração Pública responde, nos termos da lei, pelos danos causados no exercício da sua atividade*”. Este princípio deverá ser objeto de tratamento em matéria de responsabilidade da Administração, regulado em legislação autónoma<sup>44</sup>. Para o presente trabalho interessa, antes, o princípio da responsabilização, no sentido de *accountability*, nomeadamente através da informação regular da opinião pública, bem como o *dever de prestação de contas* por parte dos serviços da Administração.

- vi. O princípio da *participação*, assinalado nas alíneas l) e m) constitui uma manifestação do princípio constitucional consagrado no n.ºs 1 e 5 do artigo

---

<sup>39</sup> n.º 7 do artigo 39.º da Lei do SIADAP

<sup>40</sup> artigo 183.º da LTFP

<sup>41</sup> n.º 5 do artigo 181.º da LTFP

<sup>42</sup> n.º 6 do artigo 181.º da LTFP

<sup>43</sup> alínea h) do n.º 3 do artigo 297.º da LTFP

<sup>44</sup> Sobre a responsabilidade extracontratual e decorrente de atos de gestão pública consultar a Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro

267.º da CRP, prevendo que a participação dos cidadãos na gestão dos serviços públicos se possa efetivar. No caso concreto, a opinião dos utilizadores sobre o desempenho dos serviços públicos, prevista na alínea *m)* estará assegurada por quatro vias, a saber: com a publicitação do QUAR na página eletrónica do serviço, sujeito a uma permanente atualização<sup>45</sup>; com a apreciação da quantidade e qualidade dos serviços prestados por parte dos utilizadores que tem de ser tida em conta aquando do procedimento da autoavaliação<sup>46</sup>; com a possibilidade da heteroavaliação poder ser realizada por associações de consumidores ou outros utilizadores externos<sup>47</sup> e com a publicitação dos resultados globais do SIADAP<sup>48</sup>

Em sede de SIADAP, a alínea *l)* pretende assegurar que dirigentes e trabalhadores participem tanto na avaliação do serviço a que pertencem como no seu próprio processo avaliativo. Assim, é também, assegurada a participação destes nas fases da autoavaliação e da heteroavaliação<sup>49</sup>

A participação é assegurada pela Lei do SIADAP quando os avaliados são chamados a pronunciar-se no que respeita à definição de objetivos, competências a demonstrar, bem como os respetivos indicadores de medida e critérios de superação<sup>50</sup>.

No que diz respeito à participação dos dirigentes e trabalhadores na formação da decisão relativa à sua avaliação, está a mesma garantida por força da disposição constitucional consagrada no n.º 5 do artigo 267.º da CRP e do artigo 121.º do CPA.

O Acórdão do TCAS de 23.02.2011 (Processo n.º 02171/06.3BELSB) sentenciou que “*O direito de audiência é uma particular manifestação do princípio da participação na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito (...) pretendendo-se aproveitar o contributo dos*

---

<sup>45</sup> n.º 5 do artigo 10.º da Lei do SIADAP

<sup>46</sup> alínea a) do n.º 2 do artigo 15.º da Lei do SIADAP

<sup>47</sup> n.º 2 do artigo 20.º da Lei do SIADAP

<sup>48</sup> artigo 77.º da Lei do SIADAP

<sup>49</sup> alínea f) do n.º 2 do artigo 15.º e n.º 2 do artigo 24.º da Lei do SIADAP

<sup>50</sup> n.º 2 do artigo 30.º, n.º 1 do artigo 56.º e artigo 66.º da Lei do SIADAP

*administrados na formação da vontade administrativa, (...) de forma a conduzir a uma decisão mais acertada e justa. (...) Doutrinariamente, defende Vasco Pereira da Silva in “ Em Busca do Acto Administrativo Perdido “ « (...) uma decisão administrativa praticada sem audiência dos particulares interessados viola o conteúdo essencial de um direito fundamental, pelo que deve ser considerada nula, nos termos do art. 133º n.º 2 al. d) do Código do Procedimento Administrativo ».*” A simples omissão da audiência dos interessados antes da tomada de decisão final em matéria de avaliação, e não existindo motivo para a sua dispensa nos termos do artigo 124.º do CPA, determinará que o ato homologatório da avaliação será anulável, por ofender o conteúdo essencial de um direito fundamental.

- vii. Finalmente, o princípio da *publicidade*, expresso nas alíneas i) e j) procura assegurar o controlo externo da aplicação do SIADAP. Contudo, note-se que o artigo 79.º determina que só será publicitada a informação “*nos termos da presente lei*”, o que significa que serão apenas publicados: o QUAR<sup>51</sup>; a autoavaliação<sup>52</sup>; a atribuição de menção de excelente aos dirigentes superiores e intermédios que permite a atribuição de prémios de gestão e desempenho<sup>53</sup>; as menções que fundamentam a mudança de posição remuneratória ou atribuição de prémio de desempenho aos trabalhadores<sup>54</sup>; o despacho do dirigente máximo do serviço que organiza o processo de eleição dos vogais representantes dos trabalhadores para a Comissão Paritária<sup>55</sup> e o resultado global da aplicação do SIADAP<sup>56</sup>.

Ao nível do próprio sistema de avaliação, o princípio da *publicidade* obriga, ainda, que os critérios de gestão do desempenho sejam divulgados pelos dirigentes dos serviços aos avaliados<sup>57</sup>. Só assim estará assegurada a transparência do processo avaliativo, na medida em é dado a conhecer aos

---

<sup>51</sup> n.º 5 do artigo 10.º da Lei do SIADAP

<sup>52</sup> n.º 1 do artigo 25.º da Lei do SIADAP

<sup>53</sup> n.º 3 do artigo 32.º e n.º 4 do artigo 37.º da Lei do SIADAP

<sup>54</sup> n.º 1 do artigo 44.º da Lei do SIADAP

<sup>55</sup> n.º 6 do artigo 59.º da Lei do SIADAP

<sup>56</sup> n.º 1 do artigo 77.º da Lei do SIADAP

<sup>57</sup> n.ºs 3 e 4 do artigo 57.º da Lei do SIADAP

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

avaliados, ainda antes do início do ciclo avaliativo, os parâmetros pelos quais se vai pautar a sua avaliação<sup>58</sup>.

Neste âmbito, importa sublinhar que Ana Fernanda Neves<sup>59</sup> sintetiza os princípios da avaliação do desempenho em apenas cinco, a saber: “o princípio da predeterminação dos parâmetros avaliativos, o princípio da objetividade, o princípio da igualdade, o princípio da publicidade e o princípio da coordenação.”. No que diz respeito ao princípio da *predeterminação dos parâmetros avaliativos*, destaca a *possibilidade do trabalhador poder adequar o seu débito laboral ao pretendido pelo empregador em cada ciclo avaliativo. Se os resultados e competências, que o traduzem, não forem fixados no início desse ciclo, ou com a antecedência necessária a essa adequação, a própria avaliação fica prejudicada*. No que se refere ao princípio da objetividade, defende que o mesmo *reclama o conhecimento informado (...) do trabalho do avaliado por parte do avaliador*, de forma a garantir uma avaliação justa, imparcial e isenta.

Relativamente ao princípio da coordenação, acentua que o mesmo exige a *articulação entre os três níveis de avaliação (serviço, dirigentes e trabalhadores) e entre os parâmetros de avaliação dos trabalhadores na relação entre si*. Sendo a coordenação o instrumento de justiça da avaliação, *prevalece o entendimento do órgão de coordenação no caso de divergência com o órgão avaliador*<sup>60</sup>.

Quanto ao princípio da publicidade, sublinha o *direito à informação procedimental e de acesso aos arquivos e registos administrativos (n.ºs 1 e 2 do artigo 268.º da CRP)*, uma vez que os seus resultados *ditam as possibilidades de evolução profissional e os trabalhadores podem, ademais, ter interesse em impugná-la. Pressupõe-se, como tal, o seu conhecimento*<sup>61</sup>.

Por fim, refere o princípio da igualdade *no sentido da atribuição de menções qualificativas e quantitativas segundo o desempenho (diferenciado) dos*

---

<sup>58</sup> Neste sentido, ainda, o Acórdão do TCAN de 09.06.2011 (Processo n.º 00986/07.4BECBR), anteriormente mencionado a propósito do princípio da imparcialidade e da transparência

<sup>59</sup> ANA FERNANDA NEVES, *O Direito da Função Pública...*, cit., pp. 490 e 491

<sup>60</sup> artigos 7.º, 8.º n.º 2, 9.º, 28.º e 69.º da Lei do SIADAP

<sup>61</sup> Neste sentido o Acórdão do STA de 03.04.1997 (Processo n.º 35.368)

*trabalhadores<sup>62</sup> a fixação de critérios equitativos de avaliação para um dado conjunto de trabalhadores e a sua fixação em termos tais que previna o risco do seu afeiçoamento (e de parcialidade).*

#### **4. Principais inovações e especificidades do *novo* Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho da Administração Pública**

Afinal, quais são as principais alterações da 1.<sup>a</sup> para a 2.<sup>a</sup> geração do SIADAP e quais as novidades neste sistema com a publicação da Lei n.º 66-B/2007? Passamos a indicar as principais inovações que o “novo” SIADAP introduziu relativamente ao regime anterior.

##### **4.1 Sistema Integrado**

Passou a existir um sistema de avaliação verdadeiramente integrado com a implementação da avaliação dos serviços (SIADAP 1)<sup>63</sup>, uma vez que ficam envolvidos todos os agentes da organização, numa perspetiva de cascata, ou seja, o planeamento e a determinação dos objetivos do serviço vão influenciar os objetivos contratualizados entre os dirigentes máximos dos serviços com os dirigentes intermédios (SIADAP 2)<sup>64</sup> e com os trabalhadores (SIADAP 3)<sup>65</sup>. O sucesso e o bom funcionamento deste sistema depende de uma lógica de compatibilidade, coerência e harmonia de objetivos entre os subsistemas, numa espécie de ligação umbilical e de acordo com o princípio da integração<sup>66</sup>.

Esta lógica de integração e harmonia traduz-se, ainda, numa lógica de flexibilidade do próprio sistema, de acordo com a possibilidade prevista pelo artigo 3.º da Lei n.º 66-B/2007 da adaptação deste às especificidades de determinados organismos públicos, com contornos diferenciados em função das atribuições, necessidades de gestão, ou carreiras dos trabalhadores, desde que os mesmos respeitem os princípios, objetivos e subsistemas.

---

<sup>62</sup> Acórdão do TC n.º 491/2008, de 07.10.2008 (Processo n.º 1091/07), p. 46375

<sup>63</sup> artigo 9.º da Lei do SIADAP

<sup>64</sup> alínea a) do artigo 8.º e artigo 10.º da Lei do SIADAP

<sup>65</sup> Artigos 40.º e 66.º a 68.º da Lei do SIADAP

<sup>66</sup> PAULO VEIGA E MOURA, *A Avaliação do Desempenho...*, cit., p. 272

Os serviços passam a fazer a sua autoavaliação, apurando as suas deficiências, fragilidades e pontos fortes. A avaliação da sua *performance*, atendendo aos resultados alcançados e aos desvios verificados de acordo com o QUAR, condicionará os serviços a confirmar ou a alterar a sua estratégia<sup>67</sup>. Esta autoavaliação do desempenho do serviço, cuja responsabilidade é do dirigente máximo do mesmo e que integrará o relatório anual de atividades anual, é efetuada com base em parâmetros de eficácia, eficiência e qualidade aos quais corresponderão vários objetivos que serão não atingidos, atingidos ou superados. Note-se que não houve alteração do ciclo de avaliação do SIADAP 1 e por isso o QUAR continua a ser realizado anualmente. É pois com base nesta ponderação que o dirigente máximo do serviço propõe a menção qualitativa que entende melhor caracterizar o desempenho global do seu serviço: insuficiente, satisfatório, bom ou excelente, sendo que neste último a proposta deverá ser devidamente fundamentada<sup>68</sup>. Quando esta autoavaliação revele desvios significativos entre os resultados esperados e os alcançados ou, quando não tenha ocorrido tal autoavaliação, a avaliação do desempenho do serviço é heteroavaliada pelo Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado<sup>69</sup>.

#### **4.2 Parâmetros de Avaliação**

Ao nível dos parâmetros de avaliação, passam a existir apenas dois: “resultados” obtidos na prossecução de objetivos e “competências”, deixando de ser avaliada a “atitude pessoal” da 1.<sup>a</sup> geração<sup>70</sup>. Apesar de ser discutível a existência de uma relação mútua de dependência entre os dois parâmetros, parece-nos existir uma relação necessária entre ambos, na medida em que os objetivos só podem ser alcançados se existirem determinadas competências para tal concretização, assim como, se o objetivo foi alcançado, seguramente, a competência associada a tal objetivo também se considerará como demonstrada.

---

<sup>67</sup> artigo 15.º da Lei do SIADAP

<sup>68</sup> artigo 18.º da Lei do SIADAP

<sup>69</sup> artigo 20.º da Lei do SIADAP

<sup>70</sup> Artigos 35.º e 45.º da Lei do SIADAP

### 4.3 Menções Qualitativas

São alteradas as menções qualitativas e diminuído o seu número de cinco para quatro<sup>71</sup>. A avaliação final é expressa em menções quantitativas em função das pontuações finais de cada parâmetro, nos seguintes termos: *desempenho inadequado*, correspondendo a uma avaliação final de 1 a 1,999; *desempenho adequado*, correspondendo a uma avaliação final de 2 a 3,999 e *desempenho revelante*, correspondendo a uma avaliação final de 4 a 5. O resultado final da avaliação decorre da média ponderada e não aritmética das pontuações obtidas em cada um dos parâmetros, sem se proceder a quaisquer arredondamentos, de acordo com o estabelecido no n.º 12 do artigo 36.º. Conforme decorre da própria Lei, o peso ponderativo do parâmetro “resultados/objetivos” é claramente superior ao do parâmetro “competências”<sup>72</sup>. E, note-se que, foi atribuída ao dirigente máximo do serviço alguma discricionariedade na definição do concreto peso ponderativo de cada parâmetro, estando apenas obrigado a respeitar a ponderação mínima de 60% para os “resultados/objetivos” e a ponderação máxima de 40% para as “competências”. Esta prerrogativa que assiste ao dirigente máximo de alterar a ponderação de cada parâmetro, por força do princípio da imparcialidade, terá de ser determinada antes de iniciado o ciclo avaliativo e dada a conhecer ao avaliado<sup>73</sup>, sob pena de ilegalidade qualquer resultado avaliativo com base noutra ponderação dos parâmetros<sup>74</sup>.

Estes limites mínimos de 60% e máximos de 40% apenas poderão ser alterados por despacho do membro do Governo responsável pela Administração Pública ou por despacho conjunto com o membro do Governo da tutela, se se tratar de

---

<sup>71</sup> n.º 1 do artigo 37.º e n.º 4 do artigo 50.º da Lei do SIADAP

<sup>72</sup> N.º 2 do artigo 50.º da Lei do SIADAP

<sup>73</sup> n.º 5 do artigo 75.º da Lei do SIADAP

<sup>74</sup> Neste sentido o Acórdão do STA de 28.02.2013 (Processo n.º 01202/12), onde se decidiu, a propósito da realização da entrevista a que alude o artigo 26.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004 (na qual se estabelecem os objetivos a prosseguir pelos avaliados nesse ano), que havendo uma ficha de avaliação normalizada, de acordo com a portaria para que remete o diploma regulamentar, onde se reserva espaço para assinatura, por avaliador e avaliado, na data da fixação dos objetivos, isso significa que a assinatura de ambos os intervenientes representa o cumprimento da tramitação a que respeitam. Para além desta concertação dos objetivos, o acórdão refere, ainda, que os mesmos devem ser ainda, ajustados à realidade, configurando um vício autónomo do ato se forem injustos e desproporcionados.



carreiras gerais ou se incidir sobre carreiras especiais ou sobre alguns serviços<sup>75</sup>. Frisamos que a atribuição da menção de *desempenho excelente* tem uma natureza excecional que pressupõe o preenchimento de determinados pressupostos cumulativos. Com efeito, é necessário verificar-se que a avaliação proposta pelo avaliador seja a de *desempenho relevante* e que se demonstre ter havido uma superação de todos os objetivos bem como uma demonstração de determinadas competências a nível elevado. Contudo, para que esta menção excecional possa ser atribuída é obrigatório que o avaliador ou o avaliado a requeiram ao dirigente máximo do serviço e que a mesma seja objeto de apreciação pelo Conselho Coordenador de Avaliação<sup>76</sup>. Assim, sempre que haja pretensão de proceder à majoração para *desempenho excelente*, mediante a apresentação dos elementos previstos pelo n.º 2 do artigo 51.º, é condição *sine qua non* o reconhecimento dessa excelência pelo CCA, que emanará um parecer obrigatório<sup>77</sup> mas não vinculativo uma vez que o dirigente máximo do serviço poderá não homologar a menção de desempenho excelente, fundamentando as razões da sua posição discordante. Finalmente, a atribuição da menção de *desempenho excelente* pressupõe que seja respeitada a percentagem máxima de 5% do total de trabalhadores<sup>78</sup>. Coloca-se então a questão de como se pode assegurar o respeito pela referida percentagem e como são selecionados de entre os trabalhadores aqueles a quem a menção de *desempenho excelente* virá a ser atribuída. É na fase do planeamento que se definem as orientações para que permitem assegurar o cumprimento das percentagens relativas à diferenciação de desempenhos<sup>79</sup>, sendo que à luz destas orientações incumbirá ao CCA garantir o respeito pelo cumprimento das “quotas”, assegurando uma aplicação objetiva do processo de avaliação. Na eventualidade do CCA emitir parecer favorável à atribuição da menção de *desempenho excelente*, excedendo os 5% do total de trabalhadores, incumbirá à entidade com competência homologatória a recusa da homologação das avaliações que ultrapassem aquela

---

<sup>75</sup> n.º 3 do artigo 50.º da Lei do SIADAP

<sup>76</sup> n.º 1 do artigo 51.º da Lei do SIADAP

<sup>77</sup> n.º 2 do artigo 69.º da Lei do SIADAP

<sup>78</sup> N.º 1 do artigo 75.º da Lei do SIADAP

<sup>79</sup> alínea d) do n.º 1 do artigo 62.º da Lei do SIADAP

percentagem. Relativamente à seleção dos trabalhadores a quem será atribuída a menção máxima a lei não estabelece critérios de seriação, enumerando apenas critérios de desempate quando os trabalhadores possuem idêntica avaliação<sup>80</sup>. Contudo, parece-nos que por força dos princípios constitucionais da justiça, imparcialidade e igualdade, a seleção dos trabalhadores que beneficiarão da atribuição da menção de *desempenho excelente* deverá ser feita por ordem decrescente de classificação quantitativa alcançada. Neste sentido, recorde-se que tanto o n.º 3 do artigo 156.º (*Regra geral de alteração do posicionamento remuneratório*) bem como o n.º 2 do artigo 167.º (*Condições da atribuição dos prémios de desempenho*), ambos da LTFP, determinam que os trabalhadores sejam ordenados, dentro de cada universo, por ordem decrescente da classificação quantitativa obtida na última avaliação do seu desempenho.

E como se calculam e aplicam as percentagens máximas para as avaliações finais qualitativas de desempenho relevante e desempenho excelente? O universo de incidência das percentagens é constituído pelos trabalhadores que reúnam os requisitos funcionais para a avaliação comum<sup>81</sup> e pelos trabalhadores que requeiram a avaliação substitutiva por ponderação curricular<sup>82</sup>, não sendo considerados para este cômputo os trabalhadores a quem releve a última avaliação que lhes tenha sido atribuída<sup>83 84</sup>. Por exemplo, num serviço constituído por 80 trabalhadores, poderão ser atribuídas 20 avaliações de desempenho relevante (80x25%) e 4 avaliações de desempenho excelente (80x5%), sendo que as avaliações de desempenho excelente apenas podem ser reconhecidas a 4 dos 20 trabalhadores que obtiveram a menção de relevante e cuja avaliação poderá ser majorada, de acordo com o estabelecido no n.º 1 do artigo 75.º da Lei do SIADAP. Uma vez apurado o número de desempenhos relevantes e excelentes que podem ser atribuídos competirá ao dirigente máximo do serviço proceder à sua

---

<sup>80</sup> artigo 84.º da Lei do SIADAP

<sup>81</sup> artigo 42.º da Lei do SIADAP

<sup>82</sup> artigo 43.º da Lei do SIADAP

<sup>83</sup> n.º 6 do artigo 42.º e n.º 1 do artigo 75.º da Lei do SIADAP

<sup>84</sup> *FAQ's* da DGAEP sobre o descongelamento de carreiras, que pode ser consultado em [https://www.dgaep.gov.pt/pdc/pdf/siadap\\_desc\\_2018.pdf](https://www.dgaep.gov.pt/pdc/pdf/siadap_desc_2018.pdf)

distribuição, em regra proporcional, pelas carreiras existentes tendo em conta o número de trabalhadores providos em cada uma delas<sup>85</sup>. Utilizando o exemplo dado por Paulo Veiga e Moura<sup>86</sup>, num universo total de 12 trabalhadores, o dirigente máximo do serviço faz o seguinte exercício: primeiro calcula os 25% do número total de trabalhadores, o que lhe permite atribuir 3 menções de desempenho relevante; num segundo momento calcula os 25% do número total de trabalhadores em cada categoria, dos quais 1 técnico superior ( $1 \times 25\% = 0,25$ ), 4 assistentes técnicos ( $4 \times 25\% = 1$ ) e 7 assistentes operacionais ( $7 \times 25\% = 1,75$ ). Para garantir a distribuição proporcional das percentagens de diferenciação o dirigente máximo terá de assegurar, obrigatoriamente, duas das referidas menções para os assistentes operacionais e uma para os assistentes técnicos, não sendo atribuída qualquer menção aos técnicos superiores.

A imposição legal do sistema de quotas e o seu impacto na progressão dos trabalhadores, na sua categoria, que fica condicionada ao cumprimento de critérios percentuais, deixando de atender ao mérito do desempenho das suas funções, levamos a questionar se este sistema é ou não compatível com os princípios constitucionais da igualdade e do mérito no acesso à função pública<sup>87</sup>. Ainda a propósito do artigo 15.º da Lei n.º 10/2004, de 22 de março, e do artigo 9.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de maio, já o acórdão do TCAN de 25.05.2012 (Processo n.º 73/09.0BECBR) havia apreciado a constitucionalidade do sistema de quotas. Na perspetiva do Tribunal *desde cedo este regime suscitou as maiores reservas em termos de constitucionalidade e de legalidade, porque parece que a avaliação de tais trabalhadores deixa de ser igual para todos: uns obterão, pelo seu mérito, as classificações mais elevadas, e outros, que por igual mérito seriam merecedores das mesmas classificações, não as alcançam por mero impedimento administrativo, consubstanciado na fixação de quotas*. Muito embora o TC, no acórdão n.º 184/2008, de 12.03.2008 (Processo n.º 614/2007) a propósito de norma similar, relativa à classificação dos docentes (n.º 3 do artigo

---

<sup>85</sup> n.º 2 do artigo 75.º da Lei do SIADAP

<sup>86</sup> PAULO VEIGA E MOURA, *A Avaliação do Desempenho*..., cit., p. 328

<sup>87</sup> artigo 47.º da CRP

46.º do Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores do Ensino Básico e Secundário, aprovado pelo DL n.º139-A/90, de 28 de abril, na redação do DL n.º15/2007, de 19 de Janeiro) tenha considerando que a norma questionada *não implica diferenciação constitucionalmente ilegítima* e concluído que *tal norma não viola o princípio da igualdade pelo simples facto de prever a fixação de percentagens máximas para a atribuição das classificações de Muito Bom e Excelente*, advertiu que *no caso de a norma ora questionada ser interpretada de forma contrária à Constituição, por conduzir a uma discriminação arbitrária na avaliação do docente, sempre poderá o lesado recorrer à fiscalização concreta da constitucionalidade*. Assim, resultou bastante claro para o TCAN que *lidamos com matéria jurídica explosiva, porque no limiar da constitucionalidade e da legalidade, e se a limitação das classificações mais altas, através de percentagens, foi salva no âmbito da constitucionalidade abstracta, isso só significa que deve ser reforçadamente sindicada na sua aplicação concreta*. O Tribunal admitiu, ainda, que *o sistema de quotas não pode ser cego, não pode resultar numa aplicação arbitrária, o que significa que o trabalhador que não alcança a classificação mais elevada, que lhe foi proposta, e que corresponde ao seu mérito intrínseco, por mera imposição de um sistema de quotas, deverá ficar apto a perceber porque foi ele a vítima, e não outro*.

Neste sentido, também, a doutrina se pronunciou pela inconstitucionalidade das normas que impõem percentagens de diferenciação dos desempenhos. Para Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar<sup>88</sup> estas normas *representam o reconhecimento pelo legislador do falhanço do sistema de avaliação por ele mesmo instituído, uma vez que só um sistema “errado” ou que permite “desvios” por parte dos seus aplicadores é que precisará de um sistema de quotas para diferenciar o mérito que o próprio sistema em si se destina a diferenciar*.

Das posições mencionadas, com as quais concordamos, podemos concluir que as quotas são identificadas como potenciadoras de injustiças. O sistema de quotas

---

<sup>88</sup> PAULO VEIGA E MOURA E CÁTIA ARRIMAR, *Os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores da Administração Pública*, Coimbra, Coimbra Editora, 2.ª edição, 2010, p.291

possibilita que trabalhadores que revelem méritos idênticos possam ter diferentes avaliações de desempenho, desvirtuando os princípios constitucionais da igualdade e do mérito no acesso à função pública. A imposição de quotas máximas de acesso às classificações de serviço mais elevadas limita a evolução profissional e salarial dos trabalhadores que fica dependente do maior ou menor número de trabalhadores naquele serviço<sup>89</sup>.

#### **4.4 Parâmetro “Competências”**

Os patamares de avaliação das competências diminuíram de cinco para três<sup>90</sup>. A avaliação das competências, anteriormente classificadas através das menções de *Excelente* (4,5 a 5 valores), *Muito bom* (4 a 4,5 valores), *Bom* (3 a 3,9 valores), *Necessita de desenvolvimento* (2 a 2,9 valores) e *Insuficiente* (1 a 1,9 valores), passou a ser expressa em três níveis: *Competência demonstrada a um nível elevado* (pontuação de 5 valores), *Competência demonstrada* (pontuação de 3 valores) e *Competência não demonstrada ou inexistente* (pontuação de 1 valor). A pontuação final a atribuir ao parâmetro “competências” é alcançado através da média aritmética das pontuações obtidas em cada uma das 5 ou mais competências estipuladas, nos termos do artigo 48.º, sem quaisquer arredondamentos.

Note-se que a avaliação de competências não é exclusiva da Lei do SIADAP. As competências dos trabalhadores em funções públicas, ainda antes de o serem, são avaliadas em sede de procedimento concursal, na entrevista de avaliação de competências como método de seleção. Como estabelecido pelos n.ºs 1 e 2 do artigo 12.º da Portaria n.º 145-A/2011, de 6 de abril, *a entrevista de avaliação de competências visa obter, através de uma relação interpessoal, informações sobre comportamentos profissionais directamente relacionados com as competências consideradas essenciais para o exercício da função, devendo permitir uma análise estruturada da experiência, qualificações e motivações profissionais, através de descrições comportamentais ocorridas em situações reais e vivenciadas pelo*

---

<sup>89</sup> PAULO VEIGA E MOURA, *A privatização da Função Pública*, Coimbra, Coimbra Editora, 2004, p. 146 e 147.

<sup>90</sup> artigos 36.º e 49.º da Lei do SIADAP

*candidato*. A importância de avaliar as competências dos candidatos é, desde logo, expressa pelo carácter obrigatório deste método de seleção nos processos de recrutamento para contratação por tempo determinado ou determinável<sup>91</sup>, e nos processos de recrutamento para contratação por tempo indeterminado quando os candidatos que, cumulativamente, sejam titulares da categoria e se encontrem ou, tratando-se de candidatos colocados em situação de mobilidade especial, se tenham por último encontrado, a cumprir ou a executar a atribuição, competência ou atividade caracterizadoras dos postos de trabalho para cuja ocupação o procedimento foi publicitado, afastem por escrito a prova de conhecimentos e a avaliação psicológica<sup>92</sup>. Quanto à sua metodologia, a lei dispõe que a entrevista de avaliação de competências seja obrigatoriamente realizada por técnicos com formação específica para a sua aplicação<sup>93</sup> e que se baseia num guião de entrevista composto por um conjunto de questões diretamente relacionadas com o perfil de competências previamente definido, o qual deve estar associado a uma grelha de avaliação individual que traduza a presença ou a ausência dos comportamentos em análise<sup>94</sup>. O preenchimento de tal grelha de avaliação, como se de uma “*checklist*” se tratasse, não obriga à fundamentação da escolha entre a presença ou ausência do comportamento em análise, prática incorreta à luz do n.º 1 do artigo 153.º do CPA<sup>95</sup>, ficando o destinatário do ato sem compreender o percurso cognoscitivo e valorativo que levou o autor respetivo a optar por uma das características em detrimento da outra<sup>96</sup>.

---

<sup>91</sup> alínea b) do n.º 1 do artigo 6.º da Portaria n.º 145-A/2011, de 6 de abril, e alínea b) do n.º 2 do artigo 53.º da LVCR

<sup>92</sup> alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º da Portaria n.º 145-A/2011, de 6 de abril, e alínea b) do n.º 2 do artigo 53.º da LVCR

<sup>93</sup> n.º 3 do artigo 12.º da Portaria n.º 145-A/2011, de 6 de abril

<sup>94</sup> n.os 4 e 5 do artigo 12.º da Portaria n.º 145-A/2011, de 6 de abril

<sup>95</sup> ANA FERNANDA NEVES, *O Recrutamento de Trabalhador Público*, Provedor de Justiça – Divisão de Documentação, 2013, p. 96

<sup>96</sup> Sobre o dever geral de fundamentação dos atos administrativos, o acórdão do TCAN de 25.05.2012 (Processo n.º 73/09.0BECBR)

#### 4.5 Avaliação Curricular

Criação da figura da avaliação por ponderação curricular para quem não detenha os requisitos exigidos para ser avaliado na modalidade regular, deixando de existir a avaliação extraordinária e “suprimento à avaliação”<sup>97</sup>. Tendo em conta que nem sempre é possível proceder à avaliação comum, através da avaliação por objetivos e competências previamente contratualizados e fixados nas respetivas fichas, o artigo 42.º da Lei do SIADAP prevê os requisitos funcionais segundo os quais podemos aferir se estão ou não reunidas as condições para tal. Com efeito, o presente artigo prevê duas modalidades de *avaliação substitutiva*, subsidiárias à avaliação comum e destinadas a substituir a ausência de tal avaliação. A chamada *avaliação substitutiva fictícia*, prevista nos números 5 e 6 do supracitado artigo não é nada mais do que a atribuição da última avaliação, nos termos da presente lei ou das suas adaptações, que tenha sido atribuída ao trabalhador. Contudo, ficam excluídas todas as avaliações, ainda que por procedimento diferente do comum, que tenham sido efetuadas ao abrigo da legislação revogada, à exceção das últimas avaliações atribuídas nos termos as alíneas a) a c) do n.º 3 do artigo 85.º. De frisar que a lei não impõe qualquer limite ao número de vezes que a última avaliação atribuída ao trabalhador possa relevar para os ciclos avaliativos subsequentes não avaliados, pelo que o trabalhador poderá sempre optar por essa mesma avaliação enquanto a mesma mantiver a qualidade de última avaliação, até que seja de novo avaliado.

Na eventualidade do trabalhador não deter avaliação anterior passível de ser feita relevar não poderá aplicar-se a *avaliação substitutiva fictícia*, pelo que, se este pretender ser avaliado, nesse biénio, terá de recorrer à segunda modalidade de *avaliação substitutiva*, requerendo que lhe seja realizada uma *avaliação substitutiva por ponderação curricular*, nos termos do artigo 43.º. Mas a ponderação curricular pode ser requerida mesmo por trabalhadores que detenham avaliação anterior e, ainda assim, pretendam a sua alteração, nos termos do n.º 7 do artigo 42.º. Assim, quando não se encontrem reunidos os requisitos obrigatórios

---

<sup>97</sup> Artigos 42.º e 43.º da Lei do SIADAP

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

para a avaliação ou, se apesar da prestação do trabalho, o CCA entender que não existem condições para avaliar com base nos objetivos e competências contratualizados, pode ser solicitada ao dirigente máximo do serviço uma avaliação por ponderação curricular. Esta avaliação substitutiva traduz-se na ponderação do currículo, acompanhado por documentação que permita ao avaliador nomeado fundamentar uma proposta de avaliação, sendo obrigatoriamente considerados os seguintes elementos: habilitações académicas e profissionais, a experiência profissional, a valorização curricular e o exercício de cargos dirigentes ou outros cargos ou funções de reconhecido interesse público ou relevante interesse social<sup>98</sup>. Cada CCA deve previamente fixar e publicitar os critérios a adotar para a avaliação dos elementos de ponderação curricular, de acordo com o estabelecido no Despacho Normativo n.º 4-A/2010, de 4 de fevereiro, com vista a uma aplicação uniforme em todos os procedimentos onde haja recurso a esta ponderação, visando garantir uma maior justiça e transparência em todos os processos de avaliação. Note-se que este Despacho Normativo, que definiu os critérios a aplicar na avaliação substitutiva por ponderação curricular, não é aplicável às Autarquias Locais, por força do disposto no artigo 3.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de setembro, sendo que os critérios a aplicar serão definidos por despacho exarado pelo Presidente da Câmara ou, na ausência de tal despacho, pelo CCA. A publicidade dos critérios pelos quais se vai avaliar os parâmetros de avaliação e a valoração de cada um deles, bem como o seu peso para a avaliação final é condição necessária para que o trabalhador possa decidir se deve ou não requerer a avaliação substitutiva.

E quando deve ser requerida pelo trabalhador a avaliação substitutiva por ponderação curricular? Na verdade, é o serviço cujo mapa de pessoal o trabalhador integra, nomeadamente através do seu avaliador, que lhe comunica a impossibilidade de ser avaliado por objetivos e competências, tendo em conta que não reúne os requisitos para tal. Esta comunicação deverá ocorrer até 15 de janeiro, prazo em que se realiza a autoavaliação e a avaliação. O trabalhador terá, assim,

---

<sup>98</sup> n.ºs 1 e 2 do artigo 43.º da Lei do SIADAP



## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

10 dias, termos do artigo 86.º do CPA, após esta comunicação oficial para requerer a avaliação substitutiva. Parece-nos, ainda, que o trabalhador possa requerer a avaliação por ponderação curricular nas situações em que não viu o seu desempenho ser avaliado por motivo imputável à entidade patronal, ou seja, ultrapassados os prazos previstos na lei para se praticarem os atos que integram as diversas fases do procedimento<sup>99</sup>, não é legítimo que o avaliado fique *ad eternum* a aguardar que a avaliação comum lhe seja atribuída. E se o trabalhador quiser requerer a sua avaliação por ponderação curricular e até 15 de janeiro o CCA não tiver publicitado a ata que define os parâmetros e critérios de avaliação? Uma vez que a avaliação por ponderação curricular representa um direito do avaliado, poderá qualquer trabalhador que não tenha sido avaliado pelo procedimento comum requerer ao dirigente máximo do serviço que o CCA defina e publique os parâmetros e critérios da ponderação curricular. Com efeito, quer a inobservância do prazo pelo CCA para a publicação da ata, quer os restantes prazos processuais dos processos de avaliação do desempenho são considerados como meramente disciplinadores ou ordenadores<sup>100</sup>. No entanto, e apesar de estarmos perante um prazo procedimental, a omissão de uma decisão num prazo razoável tem consequências jurídicas por força do princípio geral da boa administração e do dever procedimental de celeridade, nos termos dos artigos 5.º e 59.º do CPA. Assim, e uma vez que o prazo em causa tem a ver com o prazo para a prática de atos procedimentais, que se regem pela regra também geral do artigo 86.º do CPA, parece-nos que seja exigível ao CCA a publicação da ata nos 10 dias após o trabalhador o ter requerido ao dirigente máximo do serviço, tendo em conta que a igualdade do prazo reflete a tendencial igualdade de posições no procedimento. Note-se que, na situação em concreto, nunca poderíamos considerar a aplicação do prazo consagrado no n.º 1 do artigo 128.º do CPA, uma vez que a contagem dos 90 dias só se aplica para a decisão final, ou seja, para a conclusão do procedimento. Contudo, se a situação de incumprimento por parte do CCA persistir, é admissível

---

<sup>99</sup> Artigo 61.º da Lei do SIADAP

<sup>100</sup> Neste sentido os Acórdãos do STA de 21.09.2010 (Processo n.º 0182/10) e de 09.05.2012 (Processo n.º 011118/11)

que seja o próprio dirigente máximo do serviço a designar um avaliador e a determinar os parâmetros e critérios da ponderação curricular<sup>101</sup>. Se, ainda assim, os parâmetros e critérios da ponderação curricular não forem definidos nem pelo CCA nem pelo dirigente máximo do serviço, perante esta omissão, o trabalhador terá de recorrer à via judicial para tutelar o seu direito à avaliação.

Apesar de compreendermos a necessidade do legislador em encontrar soluções para garantir a avaliação do trabalhador nas situações em que este não cumpra os pressupostos exigidos pelo artigo 42.º, e por isso não lhe possa ser aplicada a avaliação comum, temos, contudo, presente que a opção pela criação de uma avaliação fictícia em detrimento de uma avaliação real não pode deixar de suscitar dúvidas relativamente à sua compatibilidade com os princípios constitucionais da igualdade, mérito e proporcionalidade, uma vez que, o que releva não é a avaliação do desempenho prestado mas uma avaliação que se ficciona aquele desempenho merecer.

#### **4.6 Comissão Paritária**

Instituição da Comissão Paritária que aprecia as propostas de avaliação dadas a conhecer aos avaliados antes da homologação, um órgão com mera competência consultiva que funciona junto do dirigente máximo do serviço<sup>102</sup>.

A Comissão Paritária é um órgão consultivo, restrito ao SIADAP 3, que se destina a apreciar propostas de avaliação dadas a conhecer a trabalhadores avaliados, antes da homologação. Garante-se, assim, a possibilidade ao trabalhador, que discorde da proposta de avaliação que lhe é apresentada pelo seu avaliador, poder reclamar da mesma. Para tal, o trabalhador dispõe de 10 dias úteis, após a tomada de conhecimento da proposta, para requer ao dirigente máximo do serviço que o seu processo seja submetido a apreciação pela Comissão Paritária<sup>103</sup>. A contagem do prazo perentório de 10 dias começa a correr em momentos distintos, mediante a menção qualitativa proposta: se a menção for de *desempenho adequado* o prazo

---

<sup>101</sup> PAULO VEIGA E MOURA, *A Avaliação do Desempenho...*, cit., p. 202

<sup>102</sup> Artigo 59.º da Lei do SIADAP

<sup>103</sup> n.º 1 do artigo 70.º da Lei do SIADAP

começa a contar-se a partir da data da reunião entre avaliador e avaliado; se a menção for uma qualquer outra, só se inicia a contagem dos 10 dias a partir do momento em que o avaliador comunica ao avaliado qual o resultado da validação da proposta pelo CCA, nos termos do artigo 69.º do Lei do SIADAP.

Note-se que a Comissão Paritária tem apenas uma função: analisar a proposta de avaliação apenas sobre o mérito do desempenho do avaliado relativamente à menção proposta pelo avaliador. Dessa análise emitirá um parecer e, caso discorde da proposta de avaliação apresentada formulará uma proposta alternativa.

Não podemos deixar de criticar a incoerência do sistema quando, por um lado, o dirigente máximo do serviço não pode indeferir o pedido de submissão do processo avaliativo a parecer daquele órgão<sup>104</sup>, sob pena de inquinar o resultado final que venha a ser homologado por vício de ordem formal se o não fizer, mas, por outro lado, pode *a posteriori* tomar uma decisão contrária ao parecer da Comissão Paritária, sendo que este em nada é vinculativo. Ou seja, a Lei protege os interesses do avaliado, na medida em que a apreciação pela Comissão Paritária representa um direito seu, mas persiste uma decisão discricionária do dirigente máximo do serviço, cujo parecer servirá apenas para o coadjuvar na sua decisão. Ora, se o dirigente máximo do serviço não está vinculado a homologar a proposta de avaliação que lhe é apresentada e estabelecer, ele mesmo, a menção qualitativa e quantitativa que entenda, não percebemos o motivo pelo qual o legislador “ressuscitou” a Comissão Paritária do sistema de classificação de serviço anterior ao SIADAP, uma vez que em nada se alterou o seu carácter meramente consultivo<sup>105</sup>. Aliás, aquando da discussão da alteração à Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, recorde-se que foi proposto pelo Partido Comunista Português (Projeto de Lei n.º 858/X), e muito provavelmente devido a pressões por parte dos Sindicatos, que o artigo 59.º passasse a incluir um número 2 com o seguinte teor: “2 - O parecer emitido pela Comissão Paritária referida no número anterior tem carácter vinculativo.”, para garantir, como se lê no preâmbulo, o reconhecimento

---

<sup>104</sup> n.º 3 do artigo 70.º da Lei do SIADAP

<sup>105</sup> O n.º 3 do artigo 24.º do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho, estabelecia que “A comissão paritária é o órgão consultivo do dirigente com competência para homologar classificações de serviço.”

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

*dos direitos de participação e consulta dos trabalhadores nos processos de avaliação*<sup>106</sup>.

Embora o legislador tenha retomado o modelo estrutural da Comissão Paritária, previsto no Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho, alterando apenas o número de vogais suplentes representantes dos trabalhadores, agora em número de quatro<sup>107</sup>, podemos apontar diferenças no que respeita ao conteúdo funcional atribuído a este órgão. Na vigência do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83 competia a este órgão proferir parecer não vinculativo sobre as reclamações apresentadas pelos notados, quando por estes tal fosse requerido<sup>108</sup>, mas à luz da Lei atual apenas lhe compete apreciar propostas de avaliação dadas a conhecer aos avaliados antes da homologação, verificando-se, assim, algum esvaziamento do anterior conteúdo funcional.

E, contrariamente ao CCA cuja constituição é restrita a dirigentes<sup>109</sup>, a composição mista da Comissão Paritária leva-nos a defender a sua capacidade de avaliar de forma justa as propostas de avaliação, tendo em conta que integra 2 representantes da entidade patronal, designados pelo dirigente máximo do serviço, e 2 representantes dos trabalhadores por estes eleitos<sup>110</sup>. Contudo, e atentos à composição deste órgão em número par, importa questionar a forma de deliberação da Comissão Paritária, uma vez que o n.º 6 do artigo 70.º da Lei do SIADAP é, digamos, pouco esclarecedor relativamente a esta matéria. Perante a omissão do mencionado artigo, parece-nos que se aplicam às deliberações deste órgão as regras gerais do CPA. Porém, sendo a deliberação tomada por votação nominal, atentos ao n.º 1 do artigo 31.º do CPA, e não prevendo o artigo 59.º da Lei do SIADAP a existência de um Presidente ou voto de qualidade por parte de nenhum dos seus membros, questiona-se qual a solução quando não se forma uma maioria, ou melhor, quando existe um empate na votação. Apesar do n.º 2 do artigo 31.º do

---

<sup>106</sup> pode ser consultado através da página eletrónica

[https://www.pcp.pt/index.php?option=com\\_content&task=view&id=34270&Itemid=196](https://www.pcp.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=34270&Itemid=196)

<sup>107</sup> n.º 3 do artigo 25.º do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho e n.º 5 do artigo 59.º da Lei do SIADAP

<sup>108</sup> n.º 1 do artigo 33.º e n.º 3 do artigo 35.º, ambos do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho

<sup>109</sup> n.º 2 do artigo 58.º da Lei do SIADAP

<sup>110</sup> n.º 2 do artigo 59.º da Lei do SIADAP

CPA determinar que juízos de valor sobre comportamentos ou qualidades de pessoas são tomadas por escrutínio secreto<sup>111</sup>, a lei especial pode determinar a obrigatoriedade do voto nominal mesmo que a deliberação envolva tais juízos. Na verdade, o n.º 6 do artigo 70.º da Lei do SIADAP estabelece que, na falta de consenso, o relatório deverá conter o parecer fundamentado de cada membro, ou grupo de membros, com a proposta da menção avaliativa e as razões que justificam essa mesma. A razão de ser desta norma, em perfeita consonância com o n.º 3 do artigo 35.º do CPA, é aumentar o material informativo ao dispor do dirigente máximo do serviço, órgão dotado de competência para decidir qual a menção avaliativa a atribuir ao avaliado. Apesar da proposta do PCP de alteração à Lei do SIADAP não fazer menção ao sistema de votação da Comissão Paritária, parece-nos que só faria sentido o parecer ser vinculativo quando existisse apenas um voto vencido. Note-se que, em situações de empate, continuaria a ser da responsabilidade do dirigente máximo do serviço a decisão da menção a atribuir ao avaliado, não como voto de qualidade, pois não faz parte do órgão colegial, mas em função da competência decisória lhe é atribuída por lei.

Ora, uma das funções primordiais do dirigente máximo do serviço é a de homologar o resultado final da avaliação do desempenho. Só o ato de homologação, por este praticado, constitui o ato administrativo definidor das situações jurídicas individuais respeitantes aos funcionários sujeitos a avaliação. O procedimento de avaliação de desempenho integra fases sequenciais nas quais intervêm diversos elementos da respetiva estrutura hierárquica cujos atos praticados conduzirão à decisão final, cometida ao dirigente máximo do serviço. Só o ato de homologação, por este praticado, constitui o ato administrativo definidor das situações jurídicas individuais dos avaliados. A propósito da caracterização do ato de homologação, a doutrina tem vindo a considerar tratar-se de um *ato administrativo que absorve os fundamentos e conclusões de uma proposta ou de um parecer apresentados por outro órgão*<sup>112</sup>.

---

<sup>111</sup> neste sentido também o Acórdão do STA de 25.02.2009 (Processo n.º 01211/06)

<sup>112</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 3.ª edição, com a colaboração de PEDRO MACHETE e LINO TORRAL, Coimbra, Almedina, 2016, p. 244

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

No parecer n.º 39/2012 do Conselho Consultivo da PGR, de 21 de março de 2013 (publicado em D.R., 2.ª série, n.º 87, de 7 de maio), referiu-se que *«Na homologação, salienta-se «a existência entre os dois órgãos – o autor do ato homologatório e o autor do ato homologado – de uma espécie de partilha de poderes, fundada no propósito de associar diferentes títulos de legitimidade para a produção dum mesmo resultado. Tal o sentido mais genuíno que a figura pode adquirir: por um lado, a lei pretende que a decisão final não deixe de ser tomada por quem, em virtude da posição que ocupa na estrutura da Administração, lhe pode dar a força e a autoridade que ela reclama; por outro lado, entende circunscrever essa decisão no quadro de opções previamente definido por outro órgão, em homenagem à sua especial competência técnica, às garantias de imparcialidade e independência por ele proporcionadas ou a outras razões análogas»*. No entanto, importa assinalar que o regime do ato de homologação das propostas de avaliação pelo dirigente máximo do serviço não se mostra dogmaticamente conforme à disciplina jurídica da homologação, enquanto ato secundário, de natureza integrativa, através do qual a entidade homologante acolhe o conteúdo e os fundamentos de um ato materialmente não definitivo. Na verdade, o dirigente máximo não está vinculado a homologar a proposta de avaliação e, caso discorde da mesma, pode ele próprio determinar a menção qualitativa e quantitativa que entenda, substituindo-se, deste modo ao avaliador (ou ao CCA, nos casos em que este se pode substituir àquele). Este “novo” juízo sobre o desempenho do avaliado já não configura uma “homologação em sentido próprio” mas sim um ato primário produtor de efeitos jurídicos na esfera jurídica do avaliado.

Contudo, qualquer que seja a decisão do dirigente máximo, seja a homologação da proposta ou a atribuição de uma menção, está sempre sujeita ao imperativo legal da fundamentação, previsto nos artigos n.ºs 152.º e 153.º, ambos do CPA. Se estivermos perante um verdadeiro ato homologatório, a fundamentação é feita por remissão aos fundamentos constantes na proposta. Se, pelo contrário, o dirigente discordar da proposta que lhe é apresentada, pelo avaliador, pode fundamentar a recusa da homologação e justificar a atribuição de uma diferente menção com base

no parecer da Comissão Paritária, que deverá especificar a discordância relativa à avaliação proposta em cada objetivo e competência. Todavia, esta possibilidade do dirigente máximo se substituir ao avaliador atribuindo outra menção deve ter um carácter excecional na medida em que desvirtua a pretensão do legislador de que a avaliação seja realizada por quem esteve em contato funcional com o avaliado. Podemos, então, concluir que o dirigente máximo do serviço só se pode substituir ao avaliador com fundamento em ilegalidade ou no incumprimento das diretrizes traçadas pelo CCA ou por ele próprio, salvo se fundamentar a recusa de homologação no parecer da Comissão Paritária<sup>113</sup>. Apesar da audição da Comissão Paritária não poder ser recusada *em caso algum*, por força do n.º 3 do artigo 70.º da Lei do SIADAP, fase cuja inexistência inquinará a avaliação que vier a ser homologada, por vício de ordem formal, contudo, tal recusa será inócua em termos de ilegalidade nas situações que tal órgão não existir, por motivo imputável aos trabalhadores. Será justamente o que sucederá quando os trabalhadores não participarem no processo de eleição dos seus representantes ou nas situações de interrupção do mandato por parte de, pelo menos, metade dos membros efetivos e suplentes, e não exista designação de novos representantes. Assim, *a não participação dos trabalhadores na eleição implica a não constituição da Comissão Paritária, sem, contudo, obstar ao prosseguimento do processo de avaliação, entendendo-se como irrelevantes quaisquer pedidos de apreciação põe esse órgão*<sup>114</sup>.

#### 4.7 Ficha de Avaliação

Passou a existir uma única ficha de avaliação ao nível do SIADAP 3, independentemente da carreira<sup>115</sup>. A ficha de avaliação “*consubstancia-se num documento administrativo, produzido pelo avaliador (superior hierárquico), no uso de uma competência territorial e material legalmente cometida, no qual, grosso modo, se encontra vertido (quase) todo o procedimento administrativo da*

---

<sup>113</sup> PAULO VEIGA E MOURA, *A Avaliação do Desempenho...*, cit., p. 267

<sup>114</sup> n.º 7 do artigo 59.º da Lei do SIADAP

<sup>115</sup> alínea b) do artigo 1.º da Portaria n.º 1633/2007, de 31 de dezembro

*avaliação do desempenho do trabalhador público, mormente o respetivo ato de homologação da avaliação*”<sup>116</sup>. A ficha de avaliação é, então, um documento oficial que faz prova plena dos factos praticados dos agentes envolvidos no processo avaliativo, muito em especial, no que diz respeito à fixação dos objetivos a alcançar, bem como dos indicadores de medida e critérios de superação. Tratando-se a avaliação, de um processo predominantemente de natureza documental, é compreensível que os objetivos sejam estabelecidos e definidos por escrito<sup>117</sup>. Tal significa que a assinatura do avaliador e do avaliado na ficha de avaliação representam o cumprimento da tramitação a que respeitam.

De referir, ainda, que este novo sistema de avaliação instituído pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, é acompanhado pela DGAEP a quem compete, ainda, elaborar um relatório anual sobre como o SIADAP 3 foi aplicado na Administração Pública<sup>118</sup>, baseado nas informações prestadas pelas secretarias-gerais de cada Ministério que fazem um resumo da forma como foi aplicado o SIADAP 3 nos diversos serviços desse Ministério. À Inspeção-Geral das Finanças estão cometidas as funções de controlo através das auditorias que podem realizar aos serviços para avaliar a forma como procederam à aplicação dos subsistemas de avaliação do desempenho<sup>119</sup>, visando a qualidade e eficiência dos serviços públicos, nos termos da al. b) do n.º 2 do artigo 2.º do DL n.º 96/2012, de 23 de abril (LOIGF). Este controlo de legalidade incide, sobretudo, na atribuição das menções com reflexos na alteração do posicionamento remuneratório dos trabalhadores, controlo sobre os recursos humanos na Administração Pública que lhe é atribuído pela al. j) no n.º 2 do artigo 2.º da LOIGF.

---

<sup>116</sup> Acórdão do TCAN de 24.04.2015 (Processo n.º 00504/12.2BEPNF)

<sup>117</sup> Acórdão do TCAN de 16.12.2011 (Processo n.º 00021/09.8BECBR)

<sup>118</sup> n.º 3 do artigo 76.º da Lei do SIADAP

<sup>119</sup> artigo 78.º da Lei do SIADAP



### Capítulo III

#### A Avaliação dos Trabalhadores

##### 1. Enquadramento atual da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro

A Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, já foi objeto das seguintes alterações:

- i. O artigo 34.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro (que aprovou o OE para 2009) veio alterar o n.º 5 do artigo 3.º, passando a ler-se “*instrumento de regulamentação coletiva de trabalho*” em vez de “*acordo colectivo de trabalho*”;
- ii. O artigo 34.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (Lei do OE para 2011), alterou os n.ºs 1, 2, 7 e 10 do artigo 80.º, revogando, ainda, o n.º 3;
- iii. O artigo 41.º do DL n.º 72-A/2010, de 18 de junho (que estabelece as normas de execução do OE para 2010), o artigo 37.º do DL n.º 29-A/ 2011, de 1 de março (que estabelece as normas de execução do orçamento de Estado para 2011) e o artigo 38.º do DL n.º 32/2012, de 13 de fevereiro (que estabelece as normas de execução do OE para 2012) excluem, em cada ano correspondente, o número de trabalhadores aos quais releva a última avaliação atribuída (v. n.º6 do artigo 42.º) do âmbito de incidência das percentagens para diferenciação de desempenhos (previstas no n.º 1 do artigo 75.º);
- iv. O artigo 49.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (Lei do OE para 2013), procedeu à alteração dos artigos 4.º, 9.º, 17.º, 29.º, 30.º a 32.º, 34.º a 36.º, 39.º a 42.º, 45.º, 46.º, 52.º, 56.º, 58.º a 60.º, 62.º a 66.º, 68.º, 71.º, 76.º e 77.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro
- v. A Lei do OE para 2013 revoga o n.º 2 do artigo 18.º, o artigo 19.º, o n.º 3 do artigo 25.º, o artigo 27.º, os n.ºs 4 a 6 do artigo 31.º, os n.ºs 3 a 6 do artigo 32.º, os n.ºs 2 a 5 do artigo 37.º, os n.ºs 4 e 5 do artigo 38.º, os n.ºs 2 a 5 e 7 a 10 do artigo 39.º, a alínea a) do n.º 2 e os n.ºs 4 a 6 do artigo 52.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro.

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

Das diversas alterações à Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, efetuadas pela Lei do OE para 2013, constata-se que o seu principal objetivo foi proceder à alteração da periodicidade da avaliação. A avaliação dos dirigentes intermédios (SIADAP 2) passou para os cinco ou três anos, de acordo com a duração da comissão de serviço. A avaliação dos trabalhadores (SIADAP 3) passou a ser bienal, tendo, por isso, sido consensualizados aos dois anos as várias outras normas relacionadas e decorrentes da duração da avaliação, designadamente, normas procedimentais e de calendarização<sup>120</sup>. Neste sentido, também os vogais da Comissão Paritária passam a ser designados e eleitos por quatro anos<sup>121</sup>.

A avaliação dos dirigentes superiores passa a ser feita por ciclos avaliativos de 5 anos correspondentes à duração da comissão de serviço<sup>122</sup>. A avaliação passou a ser substituída pela monitorização intercalar que corresponde à anterior avaliação intercalar anual, corresponde ao ano civil, consubstanciando os mesmos instrumentos materiais (relatório de atividades e de relatório sintético, para o dirigente máximo do serviço, e apresentação de relatório sintético para os dirigentes superiores de 2.º grau). A avaliação, propriamente dita, é feita apenas no termo da respetiva comissão de serviço e traduz-se nos mesmos moldes da anterior avaliação anual, ou seja, o dirigente superior é avaliado pelos níveis de sucesso global, com superação do desempenho previsto em alguns domínios, cumprimento ou incumprimento.

A avaliação dos dirigentes intermédios deixa, de estar integrada no ciclo de gestão, sendo no início da comissão de serviço que negociam com o respetivo avaliador a definição dos objetivos, quantificados e calendarizados, a atingir no decurso do exercício de funções bem como os indicadores de desempenho aplicáveis à avaliação dos resultados<sup>123</sup>. A avaliação dos dirigentes intermédios passa deste modo a ser feita por ciclos avaliativos de três anos correspondentes à duração da

---

<sup>120</sup> n.º 3 do artigo 9.º da Lei do SIADAP

<sup>121</sup> n.ºs 4 e 5 do artigo 59.º da Lei do SIADAP

<sup>122</sup> n.º 14 do artigo 19.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, na redação da Lei n.º 128/2015, de 03 de setembro.

<sup>123</sup> n.º 1 do artigo 36.º da Lei do SIADAP

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

sua comissão de serviço<sup>124</sup>. A avaliação anual passou, à semelhança dos dirigentes superiores, a ser substituída pela monitorização intercalar, que corresponde à anterior avaliação intercalar anual. Assim, o dirigente intermédio deverá apresentar ao dirigente superior, até 15 de abril de cada ano, um relatório que esclareça a evolução dos resultados obtidos face aos objetivos negociados. A avaliação, propriamente dita, é realizada no termo da respetiva comissão de serviço, tendo em conta os parâmetros negociados no início dessa comissão (objetivos/resultados e competências). Apesar das menções qualitativas da avaliação final terem permanecido as mesmas (relevante, adequado e inadequado), deixou de ser possível atribuir a menção qualitativa de *excelente* aos dirigentes intermédios, dada a revogação dos n.ºs 2 a 4 do artigo 37.º. Cessou a diferenciação de desempenho (quotas/percentagens), tendo em conta que o n.º 5 do artigo 37.º também foi revogado, e o CCA deixou de validar as avaliações de desempenho *relevante* para os dirigentes uma vez que as alíneas *a)* e *d)* do n.º 1 do artigo 58.º passaram a atingir-se, apenas, ao SIADAP 3. Findaremos demais efeitos da avaliação de desempenho, ou seja, prémios de desempenho, período sabático, estágios e mais dias de férias.

Julgamos que a conjuntura económica em 2012 poderá ter influenciado a decisão do legislador em abolir a atribuição de menções qualitativas de desempenho aos dirigentes, passando a inexistir os prémios de gestão, no caso dos dirigentes superiores, e os prémios de desempenho, para os dirigentes intermédios. Assim, os efeitos da avaliação do desempenho dos dirigentes são somente os que se encontram previstos no respetivo estatuto, designadamente em matéria de não renovação ou de cessação da respetiva comissão de serviço<sup>125</sup>.

Correlacionadas com esta alteração, deixa o CCA de ter que assegurar que a avaliação se pauta pelo rigor e respeito pela diferenciação de desempenhos do SIADAP 2<sup>126</sup> e deixam as secretarias-gerais de cada ministério de elaborar relatórios síntese sobre a aplicação desse mesmo subsistema<sup>127</sup>.

---

<sup>124</sup> n.º 9 do artigo 21.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, na redação da Lei n.º 128/2015, de 03 de setembro.

<sup>125</sup> artigos 32.º, 34.º, 36.º e 39.º da Lei do SIADAP

<sup>126</sup> alíneas *a)* e *d)* do n.º 1 do artigo 58.º da Lei do SIADAP

<sup>127</sup> n.º 2 do artigo 76.º da Lei do SIADAP

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

Em cada ministério deixaram de poder ser selecionados, até 20% dos serviços que o integram ou que estão sob a sua superintendência, os que mais se distinguiram no seu desempenho para a atribuição da distinção de mérito, uma vez que o artigo 19.º foi revogado. A ligação da avaliação do serviço às avaliações individuais, repercutindo-se no aumento das percentagens máximas de 25% para as menções de desempenho relevante, com a possibilidade de 5% para o reconhecimento do desempenho excelente, para 35% e 10%, correspondentemente, termina, assim, em 2013. Mais uma vez, acreditamos que a revogação deste artigo muito se deveu às dificuldades económicas e financeiras que então o país atravessava, até porque a elevação das percentagens de diferenciação do desempenho implicava o reforço obrigatório das dotações orçamentais destinadas, forçosamente, ao pagamento das alterações dos posicionamentos remuneratórios e dos prémios de produtividade. Sublinhamos que, apesar de a 1 de janeiro do presente ano ter-se iniciado o processo de descongelamento de todas as carreiras da Administração Pública, consagrado no artigo 18.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (LOE 2018), que veio permitir alterações obrigatórias de posicionamento remuneratório, progressões e mudanças de nível ou escalão, a atribuição de prémios de desempenho continua condicionada durante o ano de 2018, uma vez que o n.º 1 do artigo 20.º da mesma Lei prorroga os efeitos da alínea b) do n.º 2 do artigo 38.º e do artigo 39.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro (LOE 2015), sendo as mesmas eliminadas a partir de 1 de janeiro de 2019.

Relativamente à avaliação do desempenho dos trabalhadores, a alteração de fundo concerne na passagem da avaliação anual para avaliação bienal, suprimindo-se, conseqüentemente, todas as referências ao “*ciclo anual de gestão do serviço*”. Assim, em termos de SIADAP 3, podemos assinalar as seguintes alterações:

- i. A avaliação passa a reportar-se aos “dois anos civis anteriores” (n.º 2 do artigo 41.º);
- ii. Relativamente aos requisitos funcionais da avaliação: passa a exigir-se a existência de relação jurídica de um ano, no biénio anterior (n.º 2 do artigo 42.º); a sucessão de avaliadores é aferida relativamente ao biénio anterior (n.º 4 do artigo 42.º) e as condições para fazer relevar avaliação anterior ou

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

- para a avaliação por ponderação curricular aferem-se relativamente ao biénio anterior (n.ºs 5 a 7 do artigo 42.º);
- iii. A fase de planeamento deve decorrer no último trimestre do ano anterior ao início do ciclo avaliativo (n.º 4 do artigo 62.º);
  - iv. A contratualização dos parâmetros de avaliação ocorre no início de cada ciclo de avaliação (n.º 1 do artigo 66.º);
  - v. Quanto à fixação dos objetivos, que passa agora a ter lugar no início do ciclo avaliativo, é de assinalar a alteração ao artigo 46.º que, na sua versão original estabelecia que os mesmos não podiam ser em número inferior a três. A Lei n.º 66-B/2012 não só impõe, no n.º 4 do mencionado artigo, um limite máximo de sete objetivos, como ainda, acrescenta-lhe um n.º 6 para limitar que os indicadores de medida do desempenho não ultrapassem o número de três;
  - vi. A autoavaliação e a avaliação devem, em regra, decorrer na 1.ª quinzena de janeiro do ano seguinte àquele em que se completa o ciclo avaliativo (n.º 4 do artigo 63.º);
  - vii. Na 2.ª quinzena de janeiro do ano seguinte àquele em que se completa o ciclo avaliativo, em regra, realizam-se as reuniões do CCA para proceder à análise das propostas de avaliação e à sua harmonização (artigo 64.º);
  - viii. Foram reduzidos os efeitos do SIADAP, abolindo o direito à realização do período sabático e o direito à aquisição de mais dias de férias (revogação da alínea a) do n.º 1 e dos n.ºs 4, 5 e 6 do artigo 52.º).

### **2. Os Intervenientes no Processo**

Nos termos do n.º 1 do artigo 55º da Lei do SIADAP, intervêm no processo de avaliação do desempenho de cada serviço o avaliador, o avaliado, o CCA, a Comissão Paritária e o dirigente máximo do serviço. Contudo, e em bom rigor, para existir processo de avaliação são apenas indispensáveis o avaliador, o avaliado e o dirigente máximo do serviço. A intervenção da Comissão Paritária depende de solicitação expressa pelo trabalhador (n.º 1 do artigo 70.º) e, por isso, a sua intervenção é meramente facultativa. O CCA pode não existir tendo em conta

que em certos serviços, pela sua natureza ou condicionantes de estrutura orgânica, não é possível a constituição deste órgão, sendo as suas competências legais confiadas a uma comissão de avaliação (n.º 4 do artigo 58.º).

### **2.1 O Avaliador**

A avaliação do desempenho é da competência do superior hierárquico imediato, ou, na sua ausência ou impedimento, do superior hierárquico de nível seguinte, e nunca por outros trabalhadores. Tenha-se presente que para efeitos de SIADAP 3 só podem ser considerados “superiores hierárquicos” os dirigentes superiores e intermédios uma vez que só a esses é conferido um poder de direção. Recordemo-nos que um dos requisitos funcionais para a avaliação é o contato funcional entre avaliador e avaliado, pelo que a substituição do superior hierárquico imediato pelo superior hierárquico de nível seguinte só é permitida na ausência ou impedimento daquele primeiro e tem de ser comunicada ao avaliado.

Se, por algum motivo, o avaliador estiver impedido de proceder à avaliação, nos termos do artigo 69.º do CPA, é-lhe vedada a intervenção no processo avaliativo. Na eventualidade de ocorrer alguma circunstância, designadamente as elencadas nas alíneas do n.º 1 do artigo 73.º do CPA, ou outras em matéria de suspeição, pela qual se possa duvidar da imparcialidade da sua conduta, deverá pedir dispensa da qualidade de avaliador<sup>128</sup>.

De sublinhar que é importante a diferenciação entre quem pode ser avaliador e quem pode propor ou estabelecer uma avaliação. De acordo com a Lei do SIADAP avaliador só pode ser o superior hierárquico. Na inexistência deste ou de superior hierárquico superior fica inviabilizada a avaliação comum, prevendo a Lei a aplicação das avaliações substitutivas da atribuição da última avaliação ou da ponderação curricular<sup>129</sup>. Em qualquer dos casos, e mesmo em sede de avaliação por ponderação curricular jamais o CCA poderá assumir o papel de avaliador. Isto não significa, porém, que a avaliação proposta por um dirigente não possa ser

---

<sup>128</sup> Relativamente a esta matéria remetemos para a análise efetuada no Capítulo II, subtítulo 3, ponto iv. referente ao princípio da imparcialidade

<sup>129</sup> Relativamente a esta matéria remetemos para a análise efetuada no Capítulo II, subtítulo 4.5, referente à avaliação curricular

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

alterada. Note-se que, tanto o CCA como o dirigente máximo do serviço, na eventualidade de não concordarem com a avaliação proposta, podem propor uma menção diferente que entendam ser a devida.

Assim, compete ao avaliador as funções descritas nas várias alíneas do artigo 56.º da Lei do SIADAP, as quais podemos resumir em funções de contratualização, de acompanhamento e de avaliação.

Contratualização porque, apesar de o avaliador poder definir unilateralmente os parâmetros de avaliação, deve sempre existir uma negociação com o avaliado sobre os objetivos, competências e indicadores de medida, bem como dos critérios de superação, no quadro das orientações gerais definidas pelo CCA<sup>130</sup>. A negociação dos objetivos nem sempre termina, necessariamente, com o acordo entre as partes envolvidas, prevalecendo a decisão do avaliador em caso de discordância, porém contribui para que os trabalhadores se sintam parte do processo integrado de gestão do serviço.

O avaliador tem a função, e que a nosso ver também se consubstancia num dever, de acompanhar ao longo do ciclo avaliativo à *performance* do seu avaliado e se o seu desempenho corresponde aos parâmetros de avaliação fixados. Este permanente acompanhamento permitirá, ainda, que, por iniciativa do avaliador ou a requerimento do avaliado, os objetivos fixados possam ser revistos ao longo do ciclo de avaliação, na eventualidade de ocorrerem condicionantes supervenientes não previsíveis que os tornem desajustados. A reformulação dos objetivos pode implicar, também, que se proceda a alterações aos critérios de avaliação e aos indicadores de medida, sendo certo que, até à data desta reestruturação o trabalhador tem de ser avaliado atendendo aos parâmetros vigentes até então<sup>131</sup>.

Por fim, e não obstante o n.º 1 do artigo 65.º determinar que é durante o mês de fevereiro do ano seguinte àquele em que se completa o ciclo avaliativo que se realiza a reunião de avaliação, tendo como objetivo dar conhecimento desta ao avaliado, a função de avaliação do dirigente processa-se ao longo de todo o ciclo avaliativo. Apesar de a proposta de avaliação só ser atribuída na mencionada

---

<sup>130</sup> alínea b) do n.º 1 do artigo 58.º da Lei do SIADAP

<sup>131</sup> artigo 74.º da Lei do SIADAP

reunião, a avaliação pressupõe uma análise, fundamentalmente, retrospectiva do desempenho do trabalhador no decorrer do ciclo avaliativo ou, pelo menos, durante o período em que houve contacto funcional.

## 2.2 O Avaliado

O artigo 57.º da Lei do SIADAP, em respeito pelos direitos e interesses constitucionalmente protegidos dos administrados, outorga ao avaliado direitos que se prendem com a sua avaliação.

Neste sentido, a alínea *a)* do n.º 1 do artigo mencionado determina que ao avaliado *lhe sejam garantidos os meios e condições necessários ao seu desempenho em harmonia com os objectivos e resultados que tenha contratualizado*. É, assim, exigido que se verifique um equilíbrio entre os meios disponibilizados e os resultados exigidos, sob pena do resultado da avaliação ser ilegal por violação do princípio da proporcionalidade. Por sua vez, a alínea *b)* reconhece o direito à própria avaliação, imperativo resultante do princípio da igualdade, que, em situação alguma, poderá ser negada ao avaliado. A Administração é obrigada a proceder à avaliação comum sempre que se encontrem preenchidos os requisitos funcionais do artigo 42.º e, na só na impossibilidade de realizar tal avaliação será lícito recorrer a uma das formas de avaliação substitutiva.

Nos n.ºs 3 e 4 do artigo 57.º prevê-se o direito que o avaliado tem em conhecer, desde o início do ciclo de avaliação, tudo o que releva para efeitos da sua avaliação, nomeadamente, os objetivos, fundamentos, conteúdo e funcionamento do sistema de avaliação. Ora, estamos perante o direito à informação que assiste ao avaliado, permitindo-lhe sindicatizar eficazmente o seu comportamento pessoal e profissional durante o ciclo avaliativo<sup>132</sup>. De referir, ainda, que, apesar de o artigo em análise não o prever, o avaliado tem o direito de solicitar ao seu avaliador a marcação da reunião de avaliação e de contratualização de objetivos e, na eventualidade deste seu pedido não ser atendido, pode o avaliado solicitar o mesmo ao dirigente

---

<sup>132</sup> Relativamente a esta matéria remetemos para a análise efetuada no Capítulo II, subtítulo 3, ponto iv, referente ao princípio da imparcialidade



máximo do serviço. Neste sentido, também, o direito de solicitar ao dirigente máximo que o seu processo de avaliação seja apreciado pela comissão paritária.

Por fim, o n.º 5 constitui como direito assegurado pela presente norma o direito à impugnação, remetendo para o disposto nos artigos 72.º e 73.º. O princípio da impugnabilidade, apesar de estar expressamente previsto nos artigos mencionados, está, desde logo, assegurado pelo consagrado constitucionalmente no n.º 4 do artigo 268.º da CRP e nos termos dos artigos 184.º e seguintes do CPA e 50.º e seguintes do CPTA. Os atos proferidos no procedimento avaliativo podem ser objeto de reclamação, de recurso administrativo ou de uma ação especial de impugnação de atos administrativos ou de condenação à prática de ato devido.

Ao analisarmos a questão da impugnação do ato administrativo, consideramos o previsto no n.º 1 do artigo 51.º do CPTA, em conjugação com o artigo 148.º do CPA, que define o *conceito de ato administrativo*. Para o estudo em concreto, só são impugnáveis atos com conteúdo decisório que produzam efeitos externos praticados pela Administração Pública. É requisito para a impugnação do ato administrativo a sua eficácia, com as devidas exceções, segundo o n.º 1 do artigo 54.º do CPTA. O artigo 59.º refere, respetivamente, o ónus de impugnação e os prazos para tanto. Contudo, importa apurar se a natureza da reclamação prevista no artigo 72.º da Lei do SIADAP se apresenta como necessária ou facultativa.

Apesar de alguma doutrina<sup>133</sup> ter sustentado que a existência de impugnação administrativa necessária, mais concretamente dos recursos hierárquicos, era inconstitucional, por violação do n.º 4 do artigo 268.º da CRP, no Acórdão do TC n.º 499/96, de 20.03.1996 (Processo n.º 383/93), pronunciou-se o douto Tribunal no sentido oposto, defendendo que *não se pode concluir, porém, que seja hoje inconstitucional qualquer exigência de recurso hierárquico necessário. Quando a interposição deste recurso não obsta a que o particular interponha no futuro, utilmente, em caso de indeferimento, recurso contencioso, não terá sido violado o direito de acesso aos tribunais administrativos, tal como é conformado pelo artigo*

---

<sup>133</sup> São defensores desta opinião PAULO OTERO, *As Garantias Impugnatórias dos Particulares no Código do Procedimento Administrativo*, Scientia Iuridica, XLI, 1992, n.ºs 235/237, pp. 56 e ss.; também VASCO PEREIRA DA SILVA, *O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise*, Coimbra, Almedina, 2005, pp. 319 e 320

*268º, nº 4, da Constituição. Nesta situação, a precedência de recurso hierárquico tem como efeito determinar o início do prazo para a interposição de recurso contencioso, sem o restringir nem acarretar a sua inutilidade.*

Na última alteração do CPTA não surge, novamente, como totalmente clara a intenção do legislador no sentido de querer ou não consagrar o requisito da impugnação administrativa enquanto requisito necessário da impugnabilidade do ato. Consagrou-se no n.º 2 do artigo 185.º do CPA o carácter geralmente facultativo do recurso hierárquico, exceto nos casos de impugnação administrativa necessária prevista em lei especial, que faça depender da sua utilização a possibilidade de recorrer à via contenciosa.

Com a reforma do contencioso administrativo de 2002, introduzida pelo ETAF e CPTA, não ficou legislativamente resolvida esta discussão dado não se fazer referência específica ao afastamento da figura do recurso hierárquico necessário. As referências feitas a esta figura nos n.ºs 4 e 5 do artigo 59.º do CPTA indicam que *a utilização de meios de impugnação administrativa suspende o prazo de impugnação contenciosa do ato administrativo, que só retoma o seu curso com a notificação da decisão proferida sobre a impugnação administrativa ou com o decurso do respetivo prazo legal, consoante o que ocorra em primeiro lugar e que a suspensão do prazo não impede o interessado de proceder à impugnação contenciosa do ato na pendência da impugnação administrativa.*

Na última alteração do CPTA, em 2015, não surge, novamente, como totalmente clara a intenção do legislador de querer ou não consagrar o requisito da impugnação administrativa enquanto requisito necessário da impugnabilidade do ato.

O “novo” CPA, em 2015, veio consagrar no n.º 2 do artigo 185.º o carácter geralmente facultativo do recurso hierárquico, exceto nos casos de impugnação administrativa necessária prevista em lei especial, que faça depender da sua utilização a possibilidade de recorrer à via contenciosa. Apenas uma breve nota de que apesar de o CPTA não consagrar determinação idêntica ao CPA, não nos parece possa querer significar que haja uma revogação implícita do n.º 2 do artigo 185.º do CPA. Pode-se considerar pois que o legislador simplesmente optou por

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

não regular esta matéria uma vez que a mesma já se encontra regulada no CPA. Assim, O n.º 2 do artigo 158.º do CPA, a nosso ver, é claro quanto à sua intenção: admite que lei especial preveja a necessidade da utilização prévia pelos interessados dos meios gratuitos como condição do acesso à tutela jurisdicional, não apenas da reclamação mas também do recurso hierárquico.

Perante o exposto, considera-se que a intenção do legislador ao estabelecer a norma do artigo 72.º da Lei do SIADAP foi a de impor ao avaliado, que discorde da sua avaliação, a obrigatoriedade de reclamar para o autor do ato, no sentido de obter uma reapreciação, antes de recorrer ao recurso hierárquico ou tutelar ou aos tribunais. Com efeito, podemos afirmar que, no presente artigo, consagrou-se uma reclamação administrativa necessária, em conformidade com o previsto no n.º 2 do artigo 185.º do CPA<sup>134</sup>.

Nos termos do n.º 2 do artigo 72.º o dirigente máximo do serviço tem 15 dias úteis para ponderar os fundamentos apresentados pelo avaliado e pelo avaliador e, a

---

<sup>134</sup> O Acórdão do STA de 11.03.2010 (Processo n.º 0701/09), a propósito da natureza da reclamação a que se reporta o n.º 1, do artigo 28º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2009, de 14 de maio (aplicação do SIADAP à Administração Local), concluiu que *no procedimento para avaliação do desempenho regulamentado pela Lei n.º 10/04 e pelos Decretos Regulamentares n.º 19-A/04 e n.º 6/06 está prevista a existência de reclamação, à qual se seguirá recurso hierárquico, (...) é forçoso concluir que a reclamação neles prevista é necessária*. Também o Acórdão do TCAN de 29/10/2009 (Processo N.º 01093/08.8BEVIS) considerou que *no SIADAP consagrado na Lei nº10/2004 de 22.03 e no Decreto Regulamentar nº19-A/2004 de 14.05, adaptado à administração local através do Decreto Regulamentar 6/2006 de 20.06, a reclamação do acto de homologação da avaliação de trabalhador autárquico é necessária, constituindo decisão administrativa contenciosamente impugnável. (...) Assente, pois, que a reclamação do despacho de homologação da avaliação de desempenho que foi feita à trabalhadora autárquica tem natureza necessária, importa retirar que o despacho impugnável em tribunal, porque dotado de eficácia externa, lesiva da avaliada, é o despacho que decidiu a dita reclamação, na medida em que a sua interposição necessária acarretou a suspensão dos efeitos daquele [ver artigo 163º nº1 CPA]. Mas, sublinhe-se, dizer isto não significa estabelecer uma separação rígida entre os dois actos, pois que, ou a reclamação é atendida, e assim substituída a primitiva avaliação pela actual, ou a reclamação é desatendida, mantendo-se a homologação reclamada, que é absorvida por este acto final e nele encontra a sua eficácia externa. De qualquer modo, sempre a decisão da reclamação constituirá uma decisão de avaliação final, que poderá ser autónoma, se revoga e substitui a homologada, ou de mera manutenção desta última. Em caso de manutenção, a avaliação homologada será objecto mediato da impugnação contenciosa da decisão de reclamação, sendo que a esta poderão ser imputados, também, vícios que lhe sejam próprios. Assim, no SIADAP 2004, o acto de homologação da avaliação de desempenho apenas constituirá acto final do procedimento no caso do trabalhador avaliado se conformar com a avaliação homologada. Se dela reclamar, o acto de homologação assumirá um papel de acto procedimental, passando a ser acto final do respectivo procedimento de avaliação, com eficácia externa, contenciosamente impugnável, a decisão da reclamação*.

existirem, ainda os relatórios da comissão paritária e do CCA, e para proferir a sua decisão. A decisão da reclamação pode ser, também, tácita, nos termos do artigo 130.º do CPA. Sublinhamos que o regime do ato tácito de deferimento, agora em vigor, vai mais além do que o anteriormente estabelecido pelo artigo 109.º uma vez que o ato tácito corresponde, agora, ao fato jurídico da ausência de notificação ao interessado no prazo legal da decisão, ou seja, deixou de ser relevante se a falta de notificação resulta do silêncio ou da ultrapassagem do prazo legal da notificação da decisão expressa. Importa, assim, ao avaliado é que lhe tenha sido ou não notificada a decisão da reclamação pela via e forma adequada nos termos dos artigos 112.º e 113.º do CPA<sup>135</sup>.

A decisão tomada pelo dirigente máximo pode consubstanciar a rejeição ou a procedência da reclamação. A rejeição pode ter como fundamento a extemporaneidade do recurso, que resulta no indeferimento da mesma, ou por não considerar procedentes os argumentos apresentados. Perante a rejeição pode o avaliado interpor recurso hierárquico ou tutelar ou impugnar judicialmente o ato<sup>136</sup>. Se, pelo contrário, o dirigente máximo entender que assiste razão ao avaliado pode revogar o ato de homologação, atribuindo uma nova menção qualitativa, ou declarar nulo o ato de homologação ou de atribuição da avaliação final e mandar repetir o procedimento da avaliação. Se esta “repetição” inviabilizar os requisitos funcionais para se proceder à avaliação comum, o avaliado poderá beneficiar da última avaliação que lhe foi atribuída ou requerer a avaliação por ponderação curricular, nos termos dos n.ºs 6 e 7 do artigo 42.º da Lei do SIADAP.

Note-se que nas situações em que o dirigente máximo julga procedente a reclamação e, por isso, aumenta a menção qualificativa da avaliação, terá de fazê-lo em estrito cumprimento da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 60.º e do n.º 4 do artigo 75.º ambos da Lei do SIADAP. Significa isso que, se essa atribuição extrapolar as percentagens definidas relativas à diferenciação de desempenhos (as ditas

---

<sup>135</sup> LUIZ S. CABRAL DE MONCADA, *Novo Código do Procedimento Administrativo*..., cit., pp. 451-453

<sup>136</sup> artigo 73.º da Lei do SIADAP

“quotas”), algum outro trabalhador poderá correr o risco de ver a sua avaliação ser diminuída para uma menção qualitativa imediatamente inferior<sup>137</sup>.

Não podemos deixar de criticar a injustiça que esta situação pode gerar. Tenha-se presente a contagem dos prazos, ou seja, se todas as avaliações dos trabalhadores do mesmo serviço forem homologadas no mesmo dia, o avaliado dispõe de 5 dias úteis para apresentar a reclamação e o dirigente máximo tem outros 15 para decidir sobre esta. Pode, então, isto significar que o trabalhador a quem a avaliação será diminuída, estará expectante, pelo menos durante 20 dias úteis, numa avaliação que lhe foi atribuída, que pode até ser geradora de direitos (como, por exemplo, a alteração do seu posicionamento remuneratório), e vir a ser afetado na sua esfera jurídica pelo deferimento da reclamação formulada pelo outro trabalhador. De realçar, ainda, que não basta à Administração exercer “*by the book*” as suas competências tal como a lei lhas outorgou, impondo-se um dever de ponderação entre aquelas e o sacrifício de direitos e interesses legalmente protegidos.

Neste sentido, defendemos que as alterações das menções qualitativas que, em sede de reclamação, sejam aumentadas não devem entrar para o cômputo das “quotas” à semelhança das menções qualitativas atribuídas aos trabalhadores a quem releve a última avaliação<sup>138</sup>.

O n.º 1 do artigo 73.º da Lei do SIADAP prevê a possibilidade de serem deduzidas as demais impugnações administrativas e judiciais, e nada acrescenta ao que resulta da lei geral, nomeadamente dos artigos 193.º e seguintes do CPA e dos artigos 50.º e seguintes do CPTA. Assim, pode o avaliado recorrer por via hierárquica ou tutelar da decisão sobre a reclamação ou da homologação da avaliação ou recorrer jurisdicionalmente, nos termos gerais de direito, para os tribunais administrativos do ato de homologação da avaliação de desempenho, da decisão sobre reclamação do ato de homologação ou da decisão sobre o recurso hierárquico. De facto, a lei não obriga a que o avaliado opte por uma das formas de impugnação e até admite que as formule em simultâneo.

---

<sup>137</sup> alínea d) do n.º 1 do artigo 62.º da Lei do SIADAP

<sup>138</sup> n.º 6 do artigo 42.º e n.º 1 do artigo 75.º da Lei do SIADAP

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

Note-se que o recurso hierárquico ou tutelar previsto no artigo 73.º da Lei do SIADAP são recursos hierárquicos facultativos, pelo que o prazo de impugnação do ato, após o seu conhecimento, é de 3 meses, nos termos da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 58.º do n.º 2 do artigo 69.º, ambos do CPTA. Se o recurso hierárquico for da *omissão*, aplica-se o prazo geral de um ano previsto no artigo 187.º do CPA.

A interposição do recurso hierárquico ou tutelar suspende o prazo de impugnação contenciosa do ato administrativo, que só retoma o seu curso com a notificação da decisão proferida sobre a impugnação administrativa ou com o decurso do respetivo prazo legal, consoante o que ocorra em primeiro lugar. A suspensão do prazo não impede o interessado de proceder à impugnação contenciosa do ato na pendência da impugnação administrativa, bem como de requerer a adoção de providências cautelares<sup>139</sup>.

Relativamente aos efeitos das impugnações administrativas e judiciais temos de distinguir entre os que decorrem das impugnações contra o ato de indeferimento da reclamação, previstos no artigo 73.º da Lei do SIADAP, e os que sucedem das impugnações das decisões que deferiram a reclamação em sentido favorável ao reclamante, que serão os previstos no artigo 197.º do CPA ou que decorrem de uma sentença anulatória ou de condenação à prática de ato devido.

Sendo a impugnação administrativa ou judicial contra o ato que indefira a reclamação julgada procedente o trabalhador, em conformidade com a decisão do recurso ou da proferida em tribunal, três hipóteses são configuráveis e dependerão do vício determinante dessa procedência. A primeira será apenas a revisão da menção qualitativa da avaliação, aproveitando-se todos os atos anteriores à homologação. A segunda ocorrerá quando o vício apenas inquinar alguns dos atos praticados durante o procedimento da avaliação, proceder-se-á a uma nova avaliação, substituindo-se o avaliador pelo novo superior hierárquico ou pelo dirigente máximo do serviço, solução que não deixa de desvirtuar o contato funcional exigido pelo artigo 42.º da Lei do SIADAP. Por fim, se o vício não permitir sequer a renovação do procedimento, impossibilitando a atribuição de

---

<sup>139</sup> n.ºs 4 e 5 do artigo 59.º do CPTA

nova avaliação comum, será atribuída ao requerente a sua última avaliação ou poderá este requerer a avaliação por ponderação curricular, nos termos previstos nos n.ºs 6 e 7 do artigo 42.º da Lei do SIADAP.

Até então debruçamo-nos apenas sobre os direitos do avaliado, mas recordamos que sobre este impendem, ainda, os deveres de proceder à respetiva autoavaliação, envolver-se ativa e responsavelmente no processo avaliativo e negociar com o avaliador na fixação dos objetivos e das competências que constituem parâmetros de avaliação e respetivos indicadores de medida<sup>140</sup> É, ainda, um dever do avaliado exercer a sua atividade em conformidade com os objetivos do serviço e na ótica da realização das respetivas atribuições ou missões.

### **2.3 O Conselho Coordenador de Avaliação**

Decorre do artigo 58.º da Lei do SIADAP que junto do dirigente máximo de cada serviço funciona um CCA. Trata-se de um órgão com competências próprias, de carácter deliberativo, e que presta apoio ao dirigente máximo do serviço para que este possa assegurar um sistema de avaliação conforme a lei e as especificidades do serviço.

O CCA é constituído pelo dirigente máximo do serviço, que preside, por três a cinco dirigentes (intermédios e ou superiores) designados por aquele e pelo dirigente responsável pela gestão de recursos humanos. Quando o CCA deva pronunciar-se sobre a avaliação de dirigentes intermédios, a sua composição é restrita, integrando apenas os dirigentes superiores e o responsável pela gestão de recursos humanos<sup>141</sup>. Tendo em conta que o artigo 58.º não prevê a existência de vogais suplentes, decorre do espírito da Lei que os membros substitutos serão, igualmente, designados pelo dirigente máximo do serviço. Sublinhamos, ainda, que a existência do CCA não está limitada ao ciclo de gestão e que a sua composição manter-se-á igual enquanto o dirigente máximo do serviço não proceder à alteração dos vogais. Julgamos, contudo, que fará todo o sentido que o

---

<sup>140</sup> n.º 2 do artigo 57.º da Lei do SIADAP

<sup>141</sup> n.º 7 do artigo 57.º da Lei do SIADAP

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

dirigente máximo do serviço articule a composição deste órgão com o ciclo de gestão.

O legislador previu a *adaptabilidade* da constituição deste órgão, prevendo para as estruturas de grande dimensão a criação de secções autónomas e para as estruturas de pequena dimensão a constituição de uma comissão de avaliação composta por trabalhadores com responsabilidade funcional adequada e que, preferencialmente, exerçam funções de coordenação.

Considerando tratar-se de um órgão colegial, o dirigente máximo do serviço, nos termos do n.º 6 do artigo 58.º da Lei do SIADAP, deverá aprovar o regulamento de funcionamento do CCA, sendo-lhe aplicáveis subsidiariamente as regras relativas ao funcionamento dos órgãos colegiais previstas nos artigos 21.º e seguintes do CPA. O dirigente máximo do serviço poderá delegar os seus poderes e presidência deste órgão, desde que sejam cumpridos dos requisitos estabelecidos no artigo 47.º do CPA.

No exercício das suas funções compete ao CCA, em função do planeamento dos objetivos do serviço, o estatuído nas alíneas do n.º 1 do artigo 58.º, em *suma*, estabelecer as diretrizes para a aplicação objetiva do SIADAP 3, enunciar as orientações que os avaliadores devem ter presentes na contratualização dos objetivos e competências e garantir que a avaliação respeita as percentagens legais de diferenciação de desempenhos (as ditas “quotas”). Cabe-lhe, ainda, definir os critérios para a ponderação curricular<sup>142</sup>.

Uma última nota relativamente à função consultiva do CCA em emitir parecer sobre os pedidos de apreciação das propostas de avaliação dos dirigentes intermédios avaliados. Apesar de a última alteração à Lei do SIADAP, preconizada

---

<sup>142</sup> No âmbito da importância das diretrizes emanadas do CCA destacamos o Parecer do Ministério Público, do TCAS de 08.10.2008 (Processo n.º 04355/08) relativo à revogação da classificação dos funcionários (aqui recorrentes) ao abrigo do SIADAP, referente aos anos de 2004 e 2005, com fundamento na invalidade do respetivo procedimento de avaliação, considerando que: *aquela classificação “enfermava de atropelos graves quanto aos procedimentos previstos no SIADAP, como seja a ausência de definição de objectivos por parte de alguns responsáveis, a falta de fixação pelo CCA, de critérios de harmonização de classificações, da não elaboração do respectivo regulamento de funcionamento e, ainda, da preterição de fases do processo de classificação previstas na lei”*.



pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (Lei do OE para 2013), ter revogado, quase na sua íntegra, o artigo 37.º (relativo à avaliação dos dirigentes intermédios), a alínea *e*) do artigo 58.º permaneceu inalterada. Parece-nos que o parecer do CCA na versão anterior da Lei do SIADAP versava sobre os pedidos e propostas de atribuição aos dirigentes intermédios da menção de desempenho *excelente*. Ora, tendo em conta que, com a última alteração à Lei do SIADAP, deixou de ser possível atribuir a menção qualitativa de *excelente* aos dirigentes intermédios, não percebemos o porquê do legislador não ter procedido a qualquer alteração à alínea *e*) do artigo 58.º<sup>143</sup>. A reforçar esta ideia, sublinhamos que o CCA deixou de validar as avaliações de desempenho *relevante* para os dirigentes uma vez que as alíneas *a*) e *d*) do n.º 1 do artigo 58.º passaram a cingir-se, apenas, ao SIADAP 3.

## 2.4 A Comissão Paritária

Já tivemos oportunidade de fazer considerandos sobre este órgão consultivo, pelo que remetemos para o já analisado no Capítulo II, subtítulo 4.6, do nosso trabalho.

# Capítulo IV

## Avaliação do Desempenho no Setor Público e no Setor Privado

### 1. A *juridificação*<sup>144</sup> da Avaliação do Desempenho

Muito embora os mecanismos de avaliação na AP se tenham inspirado nas regras desenvolvidas nas empresas privadas, a verdade é que a sua concreta aplicação e previsão legal precedeu o reconhecimento legal da figura na lei laboral comum<sup>145</sup>. A relevância dada à avaliação do desempenho no setor privado, até momento recente, tinha sido formalizada apenas através de convenções coletivas,

---

<sup>143</sup> Relativamente a esta matéria remetemos para a análise efetuada no Capítulo III, subtítulo 1, referente à alteração da avaliação dos dirigentes intermédios.

<sup>144</sup> Sobre este tema v. ANTÓNIO NUNES DE CARVALHO, *Esboço de uma abordagem juslaboral da avaliação de desempenho*, Estudos de Direito do Trabalho em Homenagem ao Professor António Monteiro Fernandes, Parte I, Nova Causa Edições Jurídicas, 2017, pp. 176 e ss.

<sup>145</sup> HELENA RATO, *Avaliação do desempenho*, in *A reinvenção da função pública. Da burocracia à gestão*, INA, Oeiras, 2002, pp. 485-486

regulamentos de empresa ou meros atos de gestão, contrariamente à tradição que esta figura já tinha na função pública, desde 1980, como tivemos oportunidade de referir no capítulo II do presente trabalho, a propósito da evolução histórica da Avaliação do Desempenho na Administração Pública, para o qual remetemos.

A aferição do rendimento do trabalhador surge assim, na legislação comum do trabalho, com o DL n.º 400/91, de 16 de outubro, que estabelecia o regime jurídico da cessação do contrato de trabalho por inadaptação do trabalhador. O legislador de 1991 identificava a inadaptação como modo de cessação do contrato de trabalho, não querendo esclarecer que se tratava de uma modalidade de despedimento. Foi, então, determinado que a inadaptação se verificava no caso de *redução reiterada de produtividade ou de qualidade e tratando-se de cargos de complexidade técnica ou de direcção, não tenham sido cumpridos os objectivos previamente fixados e formalmente aceites*<sup>146</sup>. O Código do Trabalho de 2003 consagrou igual solução<sup>147</sup> e na sua revisão de 2009 o preceito subsiste incólume<sup>148</sup>. Apesar de o desempenho consistir num parâmetro de avaliação para aferir a prestação dos trabalhadores não está integrado num sistema de avaliação aplicável a um trabalhador em concreto ou a um serviço em particular.

Os regimes de avaliação de desempenho foram incorporados na sexta alteração ao CT, preconizada pela Lei n.º 27/2014, de 08 de maio, cujo n.º 2 procedeu à alteração do artigo 368.º do CT aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro<sup>149</sup>, que passou a prever na alínea *a*) do n.º 2 como primeiro critério relevante para a determinação do posto de trabalho a extinguir da *pior avaliação de desempenho, com parâmetros previamente conhecidos pelo trabalhador*.

Esta inclusão de um sistema de avaliação vem, claramente, no seguimento da “reforma laboral de 2012”. Recordemo-nos que o Programa do XIX Governo Constitucional previa um conjunto de novas políticas dirigidas à competitividade,

---

<sup>146</sup> alínea *a*) do n.º 1 e n.º 2 do DL n.º 400/91, de 16 de outubro

<sup>147</sup> O artigo 406.º da Lei n.º 99/2003, de 27 de agosto, não modificou o regime, introduzindo apenas alterações de pormenor, nomeadamente, na alínea *a*) do n.º 1 o termo “reiterada(s)” aparece substituído por “continuada” e n.º 2 acrescentou-se a necessidade de a condição resolutive ser escrita

<sup>148</sup> alínea *a*) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 374.º da Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro

<sup>149</sup> alterado pelas Leis n.ºs 105/2009, de 14 de setembro, 53/2011, de 14 de outubro, 23/2012, de 25 de junho, 47/2012, de 29 de agosto, e 69/2013, de 30 de agosto

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

ao crescimento e ao emprego, o que implicou empreender a modernização do mercado de trabalho e das relações laborais de acordo com critérios de eficiência económica. A revisão das leis laborais surge, assim, como um dos recursos para a resolução de dificuldades económicas e sociais.

A necessidade desta “reforma” é inseparável de dois documentos fundamentais: o *Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica* subscrito a 17 de maio de 2011 pelo Estado Português com a “troika”<sup>150</sup> e o *Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego*, assinado no dia 18 de janeiro de 2012, em sede de concertação social, pelo Governo (já outro Governo), pelas confederações patronais e pela União Geral de Trabalhadores<sup>151</sup>. Mas, foi o *Compromisso*, mais do que o texto do *Memorando*, que se mostrou decisivo, numa lógica de legitimação social, para a reforma laboral de 2012. O Governo e os Parceiros Sociais entenderam que deviam ser prosseguidas reformas na área laboral, tendo em linha de conta o Memorando de Entendimento, celebrado em maio de 2011. Uma das matérias abordadas foi a do despedimento por inadaptação, passando a ser admissível em situações de menor capacidade ou rendimento do trabalhador, mesmo não tendo havido modificações no posto de trabalho<sup>152</sup>.

O mesmo *Compromisso* aborda, também, o tema da reforma da Administração Pública propondo a criação de condições *para promover um Estado que dignifique os seus trabalhadores, valorize o seu trabalho, dinamismo e inovação, invista na sua capacitação e motivação, avalie e remunere adequadamente o seu desempenho por referência a objetivos claros e concretos, criando um novo modelo de governação, orientado para resultados e para a responsabilização individual e colectiva, e que qualifique, dignifique e valorize os recursos humanos do Estado que, com o seu espírito de missão e competência, são os responsáveis*

---

<sup>150</sup> constituída por representantes do Fundo Monetário Internacional, da Comissão Europeia e do Banco Central Europeu

<sup>151</sup> pode ser consultado em

[https://www.portugal.gov.pt/media/424132/compromisso\\_crescimento\\_competitividade\\_emprego.pdf](https://www.portugal.gov.pt/media/424132/compromisso_crescimento_competitividade_emprego.pdf)

<sup>152</sup> *Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego*, Título C, Ponto C, pp. 44-45

*últimos pela concretização das políticas públicas e pelo desempenho da Administração Pública*<sup>153</sup>.

Das várias alterações legislativas introduzidas no CT através da Lei n.º 23/2012, de 15 de junho, as que nos importam para a presente análise foram as introduzidas às figuras do despedimento por extinção do posto de trabalho e do despedimento por inadaptação. Na sequência de um pedido de fiscalização abstrata sucessiva, o TC, através do seu Acórdão n.º 602/2013, de 20 de setembro (Processo n.º 531/12), retificado pelo Acórdão n.º 635/2013, de 01 de outubro, veio declarar a inconstitucionalidade com força obrigatória geral das seguintes normas em apreço, determinando a sua invalidade, desde a entrada em vigor (01.08.2012):

- i. *Despedimento por extinção do posto de trabalho*: inconstitucionalidade do n.º 2 do artigo 368.º uma vez eliminaram-se os anteriores critérios legais, substituídos pelos critérios de seleção definidos pelo empregador, *por referência aos respetivos titulares, critérios relevantes e não discriminatórios face aos objetivos subjacentes à extinção do posto de trabalho*.
- ii. *Despedimento por inadaptação*: A Lei n.º 23/2012, de 15 de junho, deixou de ter como requisito a inexistência na empresa de outro posto de trabalho disponível e compatível com a qualificação do trabalhador nos casos de despedimento por inadaptação por introdução de modificações no posto de trabalho.

Estas normas foram declaradas inconstitucional por violação da proibição de despedimentos sem justa causa consagrada no artigo 53.º da CRP.

Ora, é pois, como já referimos anteriormente, com a revisão ao CT efetuada pela Lei n.º 27/2004, de 08 de agosto, que o n.º 2 do artigo 368.º passou a prever critérios “*relevantes e não discriminatórios*”<sup>154</sup> de seleção do trabalhador a despedir em caso de despedimento por extinção do posto de trabalho, havendo na secção ou estrutura equivalente uma pluralidade de postos de trabalho de conteúdo

---

<sup>153</sup> *Ibidem*, p. 17

<sup>154</sup> como resulta da Exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 207/XII

funcional idêntico, surgindo, desde logo, na alínea *a*) a menção à avaliação de desempenho, *com parâmetros previamente conhecidos pelo trabalhador*.

É pois, no contexto do despedimento no direito laboral, que é acolhido o sistema de avaliação do desempenho, sendo que com esta modificação deu-se um passo importante para a sua *juridificação*. O Estado passa, assim, a impor condições nas relações de trabalho, substituindo acordos pessoais por regras de comportamento obrigatórias.

## **2. Aferição do desempenho: Público e Privado**

Apesar de os regimes de avaliação terem sido introduzidos no CT, a avaliação do desempenho do trabalhador no setor privado constitui uma prerrogativa do empregador<sup>155</sup>, muito aquém da obrigatoriedade legal e de aplicação universal da Lei do SIADAP ao setor público. Contudo, é cada vez mais frequente as empresas privadas comprometerem-se com procedimentos desta índole, através da aprovação de regulamentos de empresa ou por convenção coletiva. Exemplo disso é a cláusula 5.<sup>a</sup> do Acordo coletivo entre a Açoreana Seguros, SA e outras e o Sindicato dos Trabalhadores da Actividade Seguradora (STAS) e outro, que impõe sistemas de avaliação de desempenho profissional<sup>156</sup>; o Anexo III do Acordo de empresa entre a Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Salvaterra de Magos e o SNBP (Sindicato Nacional dos Bombeiros Profissionais) que institui um *Regulamento da avaliação do desempenho*<sup>157</sup> e a alínea *f*) do n.º 1 da Cláusula 4 do Acordo de empresa entre a ANA - Aeroportos de Portugal, SA e o Sindicato dos Trabalhadores da Aviação e Aeroportos – SITAV, que remete para o Anexo VI, cuja cláusula única sobre a avaliação do desempenho determina que *a avaliação de desempenho é um instrumento de gestão da exclusiva responsabilidade da empresa*<sup>158</sup>.

---

<sup>155</sup> Sobre este tema v. ANTÓNIO NUNES DE CARVALHO, *Esboço de uma abordagem juslaboral...*, cit., p. 199

<sup>156</sup> BTE, n.º 4, de 29 de janeiro de 2016, p. 115

<sup>157</sup> BTE, n.º 15, de 22 de abril de 2015, p. 1127 e ss.

<sup>158</sup> BTE, n.º 17, de 08 de maio de 2015, pp. 1321 e 1346

A partir destes exemplos podemos constatar que a instituição dos sistemas de avaliação constitui uma prerrogativa empresarial e cuja configuração compete ao empregador, no respeito pelos parâmetros mínimos determinados na convenção. Ainda que esses parâmetros exijam a observância de critérios objetivos, existe sempre uma margem de discricionariedade do empregador, pois, não existe uma tutela efetiva da posição dos trabalhadores. Enquanto ao trabalhador público está sempre assegurado o direito de impugnar o ato homologatório da sua avaliação, por força da Lei do SIADAP<sup>159</sup> e do n.º 4 do artigo 268.º da CRP, o trabalhador do setor privado vê a possibilidade de impugnação judicial da sua avaliação depender do que for estabelecido pela contratação coletiva.

Tal como acentua Ana Neves a *avaliação do desempenho é o instrumento jurídico de objetivação da valia do prestador, num determinado período de tempo, para o serviço e inerentes interesses do empregador público*<sup>160</sup>.

Na verdade, desde o início da industrialização, o desempenho individual foi visto como um elemento fundamental para o funcionamento das organizações privadas, proporcionando ao empregador uma informação de base que o ajudava nas tomadas de decisão de gestão, nomeadamente, a afetação a postos de trabalho ou na escolha dos trabalhadores a promover.

A avaliação do desempenho tem, então, evoluído, integrando-se com outras vertentes dos recursos humanos, como os processos de recrutamento e seleção, análise de funções, formação, desenvolvimento pessoal e sistemas de retribuição. Já tivemos oportunidade de mencionar que, na função pública, a contratualização dos padrões de avaliação é uma forma de promover a sua justiça e eficácia. Igualmente, para garantia das finalidades da avaliação e da sua fidedignidade, imparcialidade e transparência, a fixação ou a reformulação dos objetivos, competências e critérios de medida tem de ser prévia ao período objeto de avaliação<sup>161</sup>.

---

<sup>159</sup> Artigos 72.º e 73.º da Lei do SIADAP

<sup>160</sup> ANA FERNANDA NEVES, *O Direito da Função Pública*, ..., cit., p. 489

<sup>161</sup> ANA FERNANDA NEVES, *O Direito da Função Pública*, ..., cit., p. 490

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

Os objetivos adotados são determinantes na própria configuração dos sistemas de avaliação e nos critérios escolhidos. Parece-nos que no direito público a determinação do objeto da avaliação está centrada na relação do trabalhador com as suas tarefas ou posto de trabalho, enquanto no direito privado é desenhada numa lógica comparativa com outros trabalhadores. Uma decisão de gestão para a atribuição de um prémio ou de promoção de um trabalhador será fundamentada em parâmetros comparativos da prestação de cada um dos trabalhadores relativamente aos demais. Já no quadro de uma estratégia integrada, como o SIADAP, a eficácia constitui o parâmetro mais relevante, não sendo necessários instrumentos de comparação.

No setor privado a aproximação dos sistemas de avaliação ao modelo do sistema integrado de desenvolvimento da organização, como ocorre no setor público, depende de decisões essencialmente gestionárias, ligadas não só à estratégia de cada empresa mas também aos contratos de trabalho existentes em cada uma delas. Numa mesma empresa, a avaliação de desempenho pode adotar múltiplas formas e envolver a aplicação de critérios bastante diversos, nem sempre permitindo uma comparação relevante entre desempenhos. Já no setor público existe apenas um sistema de avaliação para os trabalhadores que, por sua vez, são avaliados dentro da mesma carreira ou cargo.

Ainda relativamente ao direito a uma justa retribuição do trabalho, estabelecida constitucionalmente pela alínea *a*) do n.º 1 do artigo 59.º da CRP, fazem notar J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira que a Constituição *abre claramente a via para a diferenciação de remuneração em função da produtividade e da eficiência (prémios de produtividade, remuneração em função do desempenho ou dos resultados, etc).* Além disso, *a igualdade de retribuição como determinante constitucional positiva (e não apenas como princípio negativo de proibição de proibição de discriminação) impõe a existência de critérios objectivos para a descrição de tarefas e avaliação de funções necessárias à caracterização de trabalho igual (trabalho prestado à mesma entidade quando são iguais ou de natureza objectivamente igual as tarefas desempenhadas) e trabalho de valor*

*igual (trabalho com diversidade de natureza das tarefas, mas equivalentes de acordo com os critérios objectivos fixados)*<sup>162</sup>.

Assim, à luz da igualdade de retribuição, parece-nos que o *carácter privado do contrato de trabalho não lhe retira a sujeição à ordem constitucional*<sup>163</sup> e, por isso, as opções gestionárias para a diferenciação de remuneração em função da produtividade e da eficiência terão por limite a dignidade humana e os direitos dos trabalhadores.

O CT estabelece no artigo 128.º um conjunto de deveres do trabalhador. Como defendido por Raquel Carvalho<sup>164</sup> *o modo como o legislador enuncia estas “obrigações” é desde logo um ponto de diferenciação face ao modo como o legislador enunciou os deveres dos trabalhadores em funções públicas*<sup>165</sup>. Considerando a doutrina que o dever principal é o de prestar o trabalho, os deveres enunciados pelo artigo em análise são classificados como acessórios, podendo ser integrantes ou autónomos da prestação principal. A diligência e a produtividade são exemplos de deveres acessórios integrantes na medida em são exigíveis na pendência da prestação da atividade laboral<sup>166</sup>. Preceitua a alínea c) do n.º 1 do artigo 128.º que *o trabalhador deve realizar o trabalho com zelo e diligência*. A diligência corresponde, assim, a um modo de ser fundamental do comportamento debitório do trabalhador<sup>167</sup>, operando como parâmetro valorativo da execução da sua prestação. Neste sentido, *“se o trabalhador cumpre o seu dever principal – a realização da atividade – sem atender a determinados parâmetros de diligência,*

---

<sup>162</sup> J.J. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.ª edição revista, reimpressão, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, p.772

<sup>163</sup> JOSÉ JOÃO ABRANTES, *Contrato de Trabalho e Direitos Fundamentais*, in *THEMIS – Ano II – N.º 4 - 2001*, Coimbra, Almedina, 2002, p. 35. O autor refere um problema de delimitação de direitos da empresa e dos trabalhadores e valora a *optimização* desses direitos *em conflito (...) através da atuação de um princípio de proporcionalidade (Verhältnismässigkeit) na sua tripla dimensão: necessidade (Erforderlichkeit), adequação (Geeignetheit) e proibição do excesso (Übermassverbot)*.

<sup>164</sup> RAQUEL CARVALHO, *Os Deveres Funcionais dos Trabalhadores em Funções Públicas*, in Estudos dedicados ao Professor Doutor Bernardo da Gama Lobo Xavier, Vol. III, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2015, p. 286

<sup>165</sup> cfr. artigo 73.º da LTFP – os deveres dos trabalhadores em funções públicas são dogmaticamente classificados como deveres funcionais, ligação indelével à prossecução do interesse público, o que os distingue da nomenclatura do direito do trabalho.

<sup>166</sup> Sobre o conteúdo dos deveres do trabalhador v. MARIA DO ROSÁRIO RAMALHO, *Tratado de Direito do Trabalho*, Vol. I, 3.ª edição, Coimbra, Almedina, 2012, pp. 433 e ss.

<sup>167</sup> neste sentido A. MONTEIRO FERNANDES, *Direito do Trabalho*, 17.ª edição, Coimbra, Almedina, 2014, p. 213, fala de um dever integrante da prestação principal



*há também um cumprimento defeituoso*”<sup>168</sup>. Podemos, então, questionar se, através da valoração do grau de diligência, é possível avaliar a prestação do trabalhador com base na sua produtividade. De fato, no setor privado, a consideração da produtividade, como parâmetro autónomo de avaliação da prestação, é um critério da fixação da retribuição e uma justificação para a diferenciação salarial entre trabalhadores. Em favor deste enquadramento assinalamos o regime previsto pelo CT no quadro do despedimento por inadaptação, admitindo-se a cessação unilateral do contrato provida pelo empregador fundada na *redução continuada de produtividade ou de qualidade*, um dos efeitos da avaliação sobre os quais versaremos a seguir.

### 3. Efeitos da Avaliação

Os efeitos da avaliação dos trabalhadores em funções públicas são os previstos no diploma que regulamenta o SIADAP<sup>169</sup>, bem como os efeitos que, em matéria de alteração de posicionamento remuneratório, de atribuição de prémios de desempenho e efeitos disciplinares, estão previstos na LTFP<sup>170</sup>.

As alíneas *a)* a *d)* do n.º 1 do artigo 52.º da Lei do SIADAP disciplinam os efeitos gerais ou comuns a todas as menções qualitativas que permitem aos serviços identificar as potencialidades pessoais e profissionais do trabalhador que devam ser desenvolvidas, as necessidades de formação, as competências e comportamentos profissionais merecedores de melhoria, do posto de trabalho e dos processos a ele associados. A enumeração destes efeitos gerais é meramente exemplificativa pelo que, poderão ser atribuídos outros efeitos por via administrativa, desde que não sejam ilegais.

Já a alínea *e)* do n.º 1 e os n.ºs 2 e 3 do mesmo artigo enumeram os efeitos particulares da avaliação que são taxativos e, como tal, não passíveis de associação ou alteração com outros efeitos para além dos aqui previstos para cada uma das

---

<sup>168</sup> P. ROMANO MARTINEZ, *Direito do Trabalho*, 7.ª edição, Coimbra, Almedina, 2015, pp. 506-507

<sup>169</sup> artigo 52.º da Lei do SIADAP

<sup>170</sup> artigos 91.º, 156.º a 158.º, 166.º e 167.º e 232.º a 234.º

menções qualitativas atribuíveis. Com a menção de desempenho excelente, o trabalhador reúne condições para integrar o universo de trabalhadores que podem alterar o posicionamento remuneratório, por opção gestionária, para a posição seguinte e integrar o universo de trabalhadores para atribuição de prémio de desempenho. Deste modo, a atribuição de desempenho excelente em dois ciclos avaliativos consecutivos confere ao trabalhador, alternativamente, o direito a estágio em organismo da Administração Pública estrangeira ou em organização internacional, estágio em outro serviço público, organização não-governamental ou entidade empresarial com atividade e métodos de gestão relevantes para a Administração Pública e a frequência de ações de formação adequadas ao desenvolvimento de competências profissionais. Temos, assim, por certo que em causa estão direitos subjetivos que não podem ser inviabilizados por inconveniência para o serviço e mesmo que, no interesse público, se possam retardar temporariamente o exercício destes direitos, os mesmos deverão ser exercidos nunca para além do termo do ano em que o seu exercício foi requerido. Por sua vez, com a atribuição de uma menção de desempenho relevante, o trabalhador reúne condições para integrar o universo de trabalhadores para atribuição de prémio de desempenho e com duas menções de desempenho relevante consecutivas reúne condições para integrar o universo de trabalhadores que podem alterar o posicionamento remuneratório, por opção gestionária, para a posição seguinte.

Note-se que, a atribuição de prémios de desempenho continua condicionada durante o ano de 2018, uma vez que o n.º 1 do artigo 20.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (LOE 2018), prorroga os efeitos da alínea *b*) do n.º 2 do artigo 38.º e do artigo 39.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro (LOE 2015), sendo as mesmas eliminadas a partir de 1 de janeiro de 2019.

Se em três ciclos avaliativos consecutivos o trabalhador tiver alcançado a menção de desempenho adequado, então, reúne condições para integrar o universo de trabalhadores que podem alterar o posicionamento remuneratório, por opção gestionária, para a posição remuneratória seguinte.

A atribuição da menção de inadequado impõe ao avaliador uma fundamentação acrescida, na medida em que terá de especificar os motivos pelos quais atribui tal valoração a cada objetivo e competência. Recordemo-nos que o sistema de avaliação permite melhorar o desempenho dos trabalhadores e, nesse espírito, devem ser adotadas as medidas necessárias para a sua “recuperação”. Neste sentido, a atribuição da menção de desempenho inadequado obriga a que sejam identificadas as necessidades de formação do trabalhador e à aprovação de um plano de melhoria profissional. Com duas menções de desempenho negativas consecutivas há lugar à instauração de um processo de averiguações que pode culminar ou não com a instauração de um procedimento disciplinar por violação de deveres funcionais. O vínculo pode, assim, cessar em caso de infração disciplinar que inviabilize a sua manutenção, operando por despedimento, em caso de contrato de trabalho em funções públicas, ou por demissão, em caso de nomeação, na sequência de procedimento disciplinar, nos termos dos n.ºs 1 e 2 e da alínea h) do n.º 3 do artigo 297.º da LTFP.

Sublinhamos que a extinção do vínculo por motivo disciplinar aplica-se *indiferentemente se os trabalhadores transitaram da modalidade de nomeação para a modalidade de trabalho em funções públicas ou se a relação de emprego se constituiu “ab initio” como uma relação contratual associável a um contrato de trabalho em funções públicas. Assim, as especificidades de regime relativamente aos trabalhadores que constituíram uma relação de emprego na modalidade de nomeação definitiva e transitaram em 2009 para a modalidade de trabalho em funções públicas têm apenas que ver com as “causas objetivas” de cessação do contrato de trabalho (despedimento coletivo, despedimento por extinção do posto de trabalho ou requalificação) e não com as outras causas, necessariamente subjetivas, de cessação do contrato de trabalho, como seja a aplicação de sanção disciplinar expulsiva.*<sup>171</sup>

Finalmente, quando, os trabalhadores com vínculo de emprego público de um determinado órgão ou serviço tenham acumulado 10 pontos nas avaliações do

---

<sup>171</sup> João Zenha Martins, *O Contrato de Trabalho em Funções Públicas*, in II Congresso Europeu de Direito do Trabalho, José João Abrantes (Coord.), Coimbra, Almedina, 2018, p. 126

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

desempenho obtidas durante o posicionamento remuneratório em que se encontram, alteram a sua posição remuneratória para a posição remuneratória imediatamente seguinte.

No que concerne aos dirigentes, já dissemos anteriormente que avaliação do seu desempenho tem efeitos ao nível da não renovação ou cessação da comissão de serviço, sendo que a atribuição de desempenho inadequado ou a não aplicação do SIADAP 3 por razões que sejam imputáveis aos mesmos implica a cessação da respetiva comissão de serviço<sup>172</sup>.

Muito embora a lei laboral não regule diretamente os mecanismos de avaliação profissional, e muito menos determine o seu estabelecimento, o enunciado da alínea a) do n.º 2 do artigo 368.º do CT pressupõe a existência de um mecanismo minimamente procedimentalizado uma vez que faz referência a “*parâmetros previamente conhecidos pelo trabalhador*”. Por outro lado, a referência à “pior avaliação de desempenho” significa que existe uma comparação estabelecida entre o universo dos trabalhadores que ocupam “*postos de trabalho de conteúdo funcional idêntico*”. Na sequência de os pressupostos de despedimento por justa causa objetiva terem sido objeto de pronúncia pelo TC, através do seu Acórdão n.º 602/2013, de 20 de setembro (Processo n.º 531/12), tornou-se indispensável garantir um adequado grau de objetividade e transparência dos critérios de avaliação de forma a não consentir “*despedimentos arbitrários ou judicialmente incontroláveis*”. Assim, e à semelhança do trabalhador em funções públicas, ao trabalhador numa empresa, em cada ciclo, deverão ser dados a conhecer os parâmetros relativamente aos quais se vai pautar a sua avaliação, para que este possa apreender os critérios relevantes e o seu modo de aplicação. Apesar de estarmos ainda no âmbito de decisões de gestão, com significativas margens de indeterminação, a exigência de “*critérios relevantes e não discriminatórios*”, do n.º 2 do artigo 368.º do CT, determina a invalidade de um despedimento por extinção de posto de trabalho com base numa avaliação cujos parâmetros não eram objetivos, razoáveis e previamente conhecidos pelo avaliado. Sublinhamos que o

---

<sup>172</sup> artigo 39.º da Lei do SIADAP e artigos 22.º a 25.º do Estatuto do Pessoal Dirigente

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

artigo em análise, contrariamente à Lei do SIADAP que define temporalmente quais são as avaliações consideradas para efeitos de cessação do vínculo (dois ciclos de dois anos), não estabelece o arco temporal a considerar. O empregador tem, assim, liberdade para determinar qual a pior avaliação do trabalhador a considerar, podendo esta discricionariedade ser geradora de algumas injustiças.

Realçamos que os trabalhadores na Administração Pública, no que tange ao despedimento por extinção do posto de trabalho, encontram-se numa posição mais favorável do que os trabalhadores submetidos ao CT. Por razões de economia, eficácia e eficiência, perante a extinção, fusão ou reestruturação de órgão ou serviço inicia-se um processo de reafectação<sup>173</sup> de trabalhadores ou colocação em situação de requalificação, num *apelo à racionalização da estrutura administrativa, o que comporta um nexo mais imediato com o dever de boa administração, conexo com o princípio da prossecução do interesse público.*<sup>174</sup>

Aqui, também, tem papel de relevo a avaliação do desempenho, na medida em que consubstancia um dos métodos a aplicar na seleção dos trabalhadores a reafectar. Contudo, este método só é aplicável quando os trabalhadores da mesma carreira tenham sido objeto de avaliação do desempenho no último ano em que esta tenha tido lugar, caso contrário, aplicar-se-á a avaliação de competências profissionais. Os trabalhadores são selecionados com base na última classificação qualitativa atribuída e, em caso de igualdade, à classificação quantitativa. Em caso de empate, recorrendo, sucessivamente, à avaliação obtida no parâmetro de *resultados*, à última avaliação do desempenho anterior, ao tempo de serviço relevante na carreira e no exercício de funções públicas.<sup>175</sup>

Como defendido por Miguel Lucas Pires, a propósito do Acórdão n.º 474/1013, de 29.08.2013 (Processo n.º 754/13), não obstante a evolução legislativa do direito do emprego público *ter assentado numa progressiva e notória aproximação ao regime laboral privado, não ousou, até ao momento, modificar o elenco e os*

---

<sup>173</sup> v. artigos 245.º e ss. da LTFP

<sup>174</sup> MIGUEL LUCAS PIRES, *Será mesmo inadmissível “despedir funcionários públicos”?*, Coimbra, Almedina, 2014, pp. 51-52

<sup>175</sup> V. artigos 252.º a 254.º da LTFP

*pressupostos legitimadores da extinção dos vínculos dos trabalhadores da Administração Pública, em particular os titulares de uma relação jurídica definitiva ou por tempo indeterminado.*<sup>176</sup> Na verdade, estes têm permanecido incólumes face à aplicação das causas *objetivas* de cessação das relações laborais, há muito consagradas na lei laboral privada.

Mas não é só no artigo 368.º do CT que encontramos referência ao despedimento atendendo à avaliação do trabalhador. O n.º 2 do artigo 374.º do CT estabelece que relativamente a trabalhadores que ocupam cargos de complexidade técnica ou de direção, *a inadaptação pode ser determinada em função de objetivos previamente fixados e formalmente aceites. (...) o despedimento funda-se numa impossibilidade superveniente e relativa de boa execução da prestação (...), essa impossibilidade é determinada por uma condição aposta ao contrato; condição que não é, por si, resolutive mas que funciona como requisito da inadaptação*<sup>177</sup>. A *ineptitudé* vista no ordenamento jurídico espanhol como uma falta de adequação que surge *a posteriori* à celebração do contrato e da qual resulta uma perda de rendimento<sup>178</sup>. Em França, o *Code du Travail* admite, como fundamento (não disciplinar) de despedimento a insuficiência profissional, nomeadamente em termos de resultados, devendo o juiz averiguar se os objetivos previamente definidos eram suscetíveis de serem alcançados<sup>179</sup>.

Sendo certo que a reiterada violação do dever de zelo, traduzida em duas avaliações de desempenho negativas consecutivas, pode levar à cessação do vínculo de emprego público, diferentemente a inadaptação parece pressupor que não se verifica qualquer infração. Em suma, nesta modalidade de despedimento, a inadaptação resulta da “*não obtenção de certos resultados a que o trabalhador*

---

<sup>176</sup> MIGUEL LUCAS PIRES, *Será mesmo inadmissível...* cit., pp. 61-62

<sup>177</sup> P. ROMANO MARTINEZ, *Direito do Trabalho ...* cit., pp. 1001-1002

<sup>178</sup> CLAUDIA MADALENO, *Despedimento com justa causa objetiva. Em especial, a inadaptação*, in Estudos dedicados ao Professor Doutor Bernardo da Gama Lobo Xavier, Vol. I, Lisboa, Universidade Católica Editora, p. 526-527

<sup>179</sup> *Ibidem*, pp. 528-529

*prévia e formalmente se obrigou*”<sup>180</sup> e que seja praticamente impossível a subsistência da relação de trabalho. Contudo a lei não fornece nenhuma indicação relativamente ao conteúdo de impossibilidade de subsistência do vínculo, o que dificulta a aplicação desta figura extintiva. Não ocorrendo modificações no posto de trabalho o empregador terá de dar cumprimento ao exigido na alínea *b*) do n.º 3 do artigo 375.º do CT.

## **Capítulo V**

### **O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares**

O Despacho conjunto n.º 872/2001 (publicado na 2.ª série do D.R., n.º 217, de 18 de setembro, tendo entrado em vigor em 18.07.2001), alterou a designação do anterior Gabinete para a Elaboração e Execução de um Programa e Instalações da Rede de Bibliotecas Escolares - criado pelo Despacho conjunto n.º 184/ME/MC/96 – para Gabinete Coordenador da Rede de Bibliotecas Escolares. O Gabinete era, à data, e até 2013, assegurada por uma Coordenadora, sendo a mesma apoiada por 5 elementos.

O Gabinete esteve integrado funcionalmente no Instituto de Inovação Educacional António Aurélio da Costa Ferreira, ao qual competia o apoio técnico no âmbito do planeamento e do ordenamento físico e a gestão orçamental das verbas que lhe eram afetas. Com a extinção daquele instituto, as respetivas competências passaram a ser exercidas pela então Direção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular – DGIDC (atual DGE) e são atualmente exercidas pela DGE.

Desde a publicação da Lei do SIADAP que os elementos afetos à RBE foram sujeitos ao sistema integrado de avaliação do desempenho da Administração Pública (SIADAP), em articulação com a DGE, uma vez que é a estrutura que

---

<sup>180</sup> JOANA NETO, *Despedimento por Inadaptação. Reforma ou consagração legal do despedimento sem justa causa?*, 2.ª edição, Coimbra, Almedina, 2016, p. 45

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

presta apoio no que se refere às instalações e à operacionalização da gestão orçamental.

Assim, até 2010, a avaliação de desempenho dos elementos da RBE efetuou-se no enquadramento anteriormente referido, sendo que todo o processo inerente ao SIADAP (a saber: a fixação dos objetivos do serviço tendo em conta a sua missão, a definição de metas e de objetivos para os respetivos funcionários, o estabelecimento de indicadores de desempenho, a aferição de quotas e o processo de homologação das avaliações) decorreu de acordo com um calendário que integrou um conjunto de reuniões promovidas pelo CCA. Deste fez sempre parte a então Coordenadora da RBE, participando por isso em todos os momentos do processo e, naturalmente, na tomada de decisões.

A avaliação do desempenho dos elementos afetos à RBE, referente ao ciclo avaliativo de 2011-2012, decorreu das orientações da DGE. Em conformidade, a Coordenadora comunicou aos avaliados que, em virtude de não ter sido possível dar cumprimento, nos anos de 2011 e 2012, aos procedimentos necessários à realização da avaliação de desempenho (SIADAP 3), o CCA, em reunião havida no dia 18 de fevereiro de 2013, deliberou aplicar para os anos em referência o disposto nos n.ºs 6 e 7 do artigo 42.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, ou seja, o recurso à última avaliação atribuída ou à ponderação curricular, respetivamente.

Foram definidos os objetivos para o biénio 2013-2014 e assinadas as respetivas fichas de acordo com os procedimentos e prazo estabelecido (1 de janeiro a 31 de dezembro). Relativamente à avaliação de desempenho para o biénio acima referido considerou-se que não se encontravam preenchidos os requisitos legais para que os trabalhadores afetos à RBE fossem avaliados no âmbito do processo que se encontrava a decorrer na DGE, propondo que lhes fosse atribuída a última avaliação, nos termos do n.º 6 do artigo 42.º da Lei do SIADAP, tendo em conta que a anterior Coordenadora da RBE se tinha aposentado, ficando prejudicada a recolha de contributos. No que concerne à atual Coordenadora, por ter sido nomeada a 8 de abril de 2014, não reunia, então, o requisito temporal mínimo de



## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

um ano de contacto funcional com os trabalhadores afetos a essa estrutura, facto esse que impossibilitou que os mesmos fossem avaliados pelo SIADAP 3.

A DGE, por entender que a RBE, sendo dirigida por uma Coordenadora que depende diretamente do Senhor Secretário de Estado da Educação, levantou algumas questões sobre a continuidade deste processo em conjunto com a DGE, tendo-as apresentado superiormente.

Apesar da ausência de resposta sobre este assunto para o biénio acima referido, foram estipulados objetivos para o biénio 2015-2016 para os funcionários da RBE, técnicos, professores requisitados e coordenadores interconcelhios, que têm aguardado instruções para serem formalizados.

No final de 2016 deveria ter sido concluído o ciclo de avaliação e informados os avaliados da respetiva avaliação. De igual modo, no início de 2017 deveria ter havido lugar à definição de objetivos para o biénio 2017-2018. A ausência de resposta por parte da tutela impossibilitou o cumprimento destes procedimentos legais, encontrando-se presentemente os recursos humanos afetos à RBE sem avaliação. Esta situação compromete gravemente a progressão na carreira de todos os envolvidos, com prejuízos pessoais e profissionais.

Encontrando-se a decorrer, na DGE, o ciclo avaliativo de 2017-2018 no âmbito do SIADAP 3, foi solicitado ao Gabinete do Secretário de Estado da Educação pelo Senhor Diretor-Geral, alegando não estarem reunidos os requisitos legais para a operacionalização do SIADAP 3, orientações quanto ao processo de avaliação do desempenho dos trabalhadores que se encontram afetos à RBE, à qual aquela Direção-Geral presta apoio logístico e administrativo/financeiro, para o biénio de 2015-2016 e futuros ciclos avaliativos.

Uma vez que a clarificação do processo de avaliação dos recursos humanos na Administração Pública não se insere nas competências de Sua Exa. o Senhor Secretário de Estado da Educação, e verificando-se a possibilidade de outros serviços ou organismos da Administração Pública se encontrarem em idêntica situação, foi solicitado, em 28.07.2017, parecer ao Gabinete de Sua Exa. a Secretária de Estado da Administração e do Emprego Público, no sentido de

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

aclarar qual a solução adequada para a aplicabilidade dos três subsistemas do SIADAP, face às particularidades desta estrutura externa à DGE.

O parecer da DGAEP, do qual foi exarado despacho concordante da Senhora Secretária de Estado e rececionado no Gabinete do Senhor Secretário de Estado da Educação em 27.12.2017, recomendava o seguinte:

- i. No que respeita à aplicabilidade do SIADAP 1 (avaliação dos serviços), em virtude de a estrutura de missão se encontrar integrada na administração direta do Estado (embora não integre o seu modelo organizacional tipo), tem-se entendido que o SIADAP 1 lhe é aplicável, de acordo com n.º 1 do artigo 2.º da Lei do SIADAP e do artigo 28.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, na sua redação atual. Assim, a avaliação de desempenho dos serviços assenta num quadro de avaliação e responsabilização, cabendo o acompanhamento dos QUAR ao serviço com atribuições em matéria de planeamento, estratégia e avaliação do respetivo ministério (artigos 10.º e 13.º da Lei do SIADAP);
- ii. Quanto à aplicabilidade do SIADAP 2 (avaliação dos dirigentes) e do SIADAP 3 (avaliação dos trabalhadores) considera-se que, nos termos do n.º 1 do artigo 2.º e de acordo com o princípio da universalidade consagrado na alínea c) do artigo 5.º, a Lei do SIADAP é aplicável a todos os serviços, dirigentes e trabalhadores da estrutura externa em causa.  
Não obstante a aplicabilidade do SIADAP 2 e do SIADAP 3 parecer não oferecer dúvidas quando abstratamente considerada, o parecer da DGAEP reconhece que a mesma poderá ser de difícil implementação face às particularidades da estrutura em causa, nomeadamente as decorrentes da sua diminuta dimensão, a qual poderá inviabilizar o estrito cumprimento da lei no que respeita à constituição de órgãos como o Conselho Coordenador da Avaliação e a Comissão Paritária;
- iii. Por último, é realçado pelo presente parecer que situações como a apresentada não têm previsão nem tutela legal, uma vez que a Lei do SIADAP não as regula nem prevê mecanismos alternativos tendentes a viabilizar a avaliação ou a suprir a sua falta.

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

Perante a resposta de Sua Exa. a Secretária de Estado da Administração e do Emprego Público, que não apresentou uma solução para as questões levantadas pela DGE, e tendo em conta a pressão dos serviços e dos funcionários que não têm sido avaliados, procedeu-se à análise que segue da Lei do SIADAP, por forma a viabilizar a autonomização da avaliação do desempenho dos trabalhadores afetos à RBE para o biénio de 2013-2014, bem como clarificar os respetivos processos de avaliação para o biénio de 2015-2016 e futuros ciclos avaliativos.

Atendendo à realidade supra descrita, constata-se que a estrutura em apreço não assume a natureza de um verdadeiro serviço, à luz do enquadramento jurídico aplicável aos serviços da administração direta do Estado, na medida em que não dispõe de instalações, orçamento ou mapa de pessoal próprio. É uma estrutura temporária que tem por fim levar a cabo missões temporárias que se considerou não poderem ser desenvolvidas pelos serviços existentes, criada por despacho conjunto dos ministros competentes, em conformidade com o disposto no n.º 8 do artigo 28.º da Lei n.º 4/2004, na sua redação atual. Depende do apoio logístico da DGE, tendo, à data, recorrido à *requisição* e ao *destacamento* de pessoal pertencente ao quadro desse serviço, atualmente designada "mobilidade", nos termos dos artigos 92.º a 100.º, artigos 153.º e 318.º da LTFP, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, na sua atual versão.

Importa, agora, analisarmos e aclararmos duas situações distintas:

- i. Qual a solução adequada para a avaliação dos trabalhadores afetos à RBE cujo desempenho não tenha sido avaliado nos ciclos avaliativos concluídos;
- ii. Qual será a solução adequada para a aplicação futura da avaliação quer ao nível dos serviços (SIADAP 1), dos seus dirigentes (SIADAP 2), quer dos trabalhadores afetos a essa estrutura (SIADAP 3).

Relativamente à primeira situação, de acordo com o n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (LOE para 2018), *aos trabalhadores cujo desempenho não tenha sido avaliado, designadamente por não aplicabilidade ou não aplicação efetiva da legislação em matéria de avaliação do desempenho, e sem prejuízo do disposto no artigo 42.º da Lei n.º 66 -B/2007, de 28 de dezembro,*

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

*nas situações por este abrangidas, é atribuído um ponto por cada ano não avaliado, ou menção qualitativa equivalente, nos casos em que este seja o tipo de menção aplicável, sem prejuízo de outro regime legal vigente à data.*

O número de pontos atribuído é comunicado pelo órgão ou serviço a cada trabalhador, com a discriminação anual e respetiva fundamentação, e no prazo de cinco dias úteis após essa comunicação, o trabalhador pode requerer a realização de avaliação por ponderação curricular (cfr. n.ºs 4 e 5).

A Lei do SIADAP prevê, no artigo 42.º que, nos casos em que não seja possível realizar a avaliação do desempenho nos termos nela previstos, a mesma seja efetuada de acordo com os critérios estabelecidos pelo artigo 43.º da mesma Lei e pelo Despacho Normativo N.º 4-A/2010, de 8 de fevereiro.

Quanto aos trabalhadores em regime de mobilidade esclarece-se que, tal como previsto no artigo 100.º da LTFP, os mesmos são avaliados nessa situação.

Para os docentes integrados na carreira, os docentes em período probatório e os docentes em regime de contrato de trabalho a termo resolutivo que se encontrem em regime de mobilidade, será calculada *a posteriori* uma correspondência entre a avaliação obtida nos termos do regime geral e a classificação e menções qualitativas específicas previstas no artigo 46.º do Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário (ECD), nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Decreto Regulamentar n.º 26/2012, de 21 de fevereiro e do Despacho n.º 12635/2012, de 27 de setembro.

Os docentes universitários estão sujeitos a um regime de avaliação do desempenho constante de regulamento a aprovar por cada instituição de ensino superior, de acordo com o n.º 1 do artigo 74.º-A do Estatuto da Carreira Docente Universitária (ECDU).

Qual será a solução adequada para a aplicação futura da avaliação quer ao nível dos serviços (SIADAP 1), dos seus dirigentes (SIADAP 2), quer dos trabalhadores afetos a essas estruturas (SIADAP 3)?

Ainda que a estrutura em apreço, por não dispor de orçamento e mapa de pessoal próprio, não configure um serviço público integrado em termos orgânicos e orçamentais, integra a pessoa coletiva do Estado, dependendo do apoio logístico

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

e, administrativo e financeiro da DGE, pelo que se considera que, sendo uma Estrutura de Missão de carácter temporário, encontra-se sujeita ao SIADAP, à luz do disposto no artigo 28.º da Lei n.º 4/2004, na sua redação atual, ainda que, com as adaptações impostas pela respetiva natureza.

Nessa medida, salienta-se, também a existência do Conselho Coordenador da Avaliação dos Serviços (CCAS), órgão ao qual cabe, como previsto no artigo 28.º da Lei do SIADAP, assegurar a coordenação e dinamizar a cooperação entre os vários serviços com competências em matéria de planeamento, estratégia e avaliação, concluindo-se no sentido de a questão dever ser submetida à consideração do serviço do Ministério da Educação com atribuições em matéria de planeamento, estratégia e avaliação, o qual poderá, caso assim o entenda, solicitar o parecer do CCAS.

Relativamente à avaliação dos dirigentes, no âmbito do SIADAP 2, importa referir que a Coordenadora e os elementos que a apoiam foram designados no âmbito do despacho conjunto que criou o Gabinete Coordenador em apreço<sup>181</sup>. Relativamente à avaliação da Coordenadora, dirigente máxima, a mesma é avaliada nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 29.º, do artigo 31.º e do n.º 1 do artigo 33.º da Lei do SIADAP, ou seja, no termo da respetiva comissão de serviço, bem como monitorização intercalar anual, da competência do membro do Governo que outorgou a respetiva carta de missão.

No que respeita aos elementos de apoio, caso os mesmos assumam a posição de coordenadores técnicos e/ou chefes de equipas multidisciplinares, tenha-se em conta a posição da DGAEP que, atendendo a que os mesmos não são titulares de cargos de direção intermédia ou legalmente equiparados, considera-se que devem ser avaliados nos termos do SIADAP 3, neste caso, pela respetiva Coordenadora (cfr. alíneas *d*) e *h*) do artigo 4.º).

A avaliação do desempenho dos trabalhadores que se encontram a prestar funções na estrutura em apreço, independentemente da modalidade de constituição da

---

<sup>181</sup> O Despacho conjunto n.º 872/2001 (publicado na 2.ª série do D.R., n.º 217, de 18 de setembro, tendo entrado em vigor em 18.07.2001), alterou a designação do anterior Gabinete para a Elaboração e Execução de um Programa e Instalações da Rede de Bibliotecas Escolares - criado pelo Despacho conjunto n.º 184/ME/MC/96 – para Gabinete Coordenador da Rede de Bibliotecas Escolares

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

relação jurídica de emprego público, e desde que reunidos os requisitos de contacto funcional para efeitos de avaliação, deverá ser levada a cabo pela respetiva estrutura.

Acresce que o SIADAP é um rigoroso e denso processo que obedece a várias fases, especificamente, às nove elencadas nas alíneas do artigo 61.º da Lei do SIADAP. Ora, acontece que encontramos-nos a mais de meio do ciclo avaliativo de 2017-18 e, não tendo sido apresentada solução para a questão da aplicação do SIADAP nesta estrutura externa até 2016, naturalmente, não foi respeitada a fase de *planeamento* que deveria ter ocorrido no ano anterior ao da avaliação, ou seja no último trimestre de 2016.

Sendo certo que o avaliado tem o direito de conhecer, desde o início do ciclo de avaliação *o que se vai avaliar* no seu desempenho, pelo que assiste-lhe o direito de saber que objetivos tem de atingir e que competências lhe vão ser exigidas, poderíamos considerar que a fase de planeamento pudesse, ainda, ocorrer no início do presente ano, atendendo a que o prazo de fixação dos objetivos, bem como os restantes prazos processuais dos processos de avaliação do desempenho são considerados, quer pela doutrina quer pela jurisprudência, como meramente disciplinadores ou ordenadores a menos que o seu incumprimento comprometa as finalidades com eles visadas.

Mas, atendendo ao caso concreto, e ainda que os parâmetros apenas fossem contratualizados no início de 2018 ao abrigo da supracitada jurisprudência, a avaliação do desempenho não poderia realizar-se por não se completar até ao final do presente ano, a exigência legal de um ano de serviço efetivo com conhecimento dos objetivos e das competências (n.º 2 do artigo 42.º da Lei do SIADAP), pelo que dever-se-á aplicar o disposto nos n.ºs 6 e 7 do artigo 42.º.

Passando à análise dos intervenientes no processo de avaliação, cumpre questionar sobre a adaptabilidade da legislação a estruturas de menor dimensão, com a possibilidade ou não de participação de todos os intervenientes no processo de avaliação, e como autonomizar o processo de avaliação da RBE relativamente à DGE.

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

Quando procedemos à análise dos intervenientes no processo de avaliação, constatamos que, no caso de órgãos ou serviços de estrutura e/ou dimensão extremamente reduzida, a operacionalização do CCA é excepcionada, porquanto o n.º 4 do artigo 58.º da referida lei prevê a *criação de uma comissão de avaliação* constituída por despacho do dirigente máximo do serviço.

Nestes termos, sempre que um órgão ou serviço, quer pela sua natureza, quer pela sua estrutura veja inviabilizada a constituição do CCA, deverá o dirigente máximo do serviço, por despacho, criar uma comissão de avaliação que disporá das exatas competências que estão atribuídas ao CCA. Assim, nas situações em que o CCA não possa ser constituído por falta de dirigentes, as suas funções são asseguradas por uma comissão de avaliação, cuja composição é definida pelo dirigente máximo do serviço de entre trabalhadores com responsabilidade funcional adequada, o que confere uma significativa margem de discricionariedade ao dirigente na sua escolha. Face à redação do n.º 4 do artigo 58.º podem ser escolhidos quaisquer trabalhadores, desde que, muito naturalmente, se entenda que os mesmos tenham responsabilidade suficiente para desempenhar as funções que a lei confere ao CCA, não obstante nos parecer que a escolha deva recair em trabalhadores que exerçam funções de coordenação ou chefia.

Por outro lado, nada obstaculizará este processo caso o dirigente máximo competente entender ser necessária a cooperação de trabalhadores de outro serviço para este efeito e com responsabilidade funcional adequada, afigura-se que poderão requerer a cooperação externa ao seu serviço, levando a cabo o processo de avaliação do desempenho dos trabalhadores do seu serviço. Assim, considerando que a DGE presta a esta estrutura externa apoio administrativo, e atendendo às especificidades da mesma, poderá o dirigente máximo do serviço solicitar a cooperação de trabalhadores da DGE para integrarem o CCA, à luz do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 66.º do CPA. A cooperação de trabalhadores de outro serviço deverá respeitar o carácter confidencial dos procedimentos relativos ao SIADAP 3, nos termos do n.º 2 do artigo 44.º da Lei do SIADAP.

Também já tivemos oportunidade de analisar a obrigatoriedade estabelecida pelo artigo 59.º da Lei do SIADAP da existência de uma Comissão Paritária, de

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

composição mista, com competência consultiva a que podem recorrer os trabalhadores avaliados após tomarem conhecimento da proposta de avaliação a submeter a homologação do dirigente máximo do serviço.

A expressa previsão deste órgão implica a impossibilidade de o dirigente máximo do serviço indeferir o pedido de audição da Comissão Paritária que seja formulado pelo avaliado, daí resultando a ilegalidade do processo avaliativo sempre que tal pedido seja efetuado e venha a ser recusado com fundamento na inexistência deste órgão ou na eventual dificuldade de se proceder à sua constituição. Tenha-se, contudo presente que nas situações em que a inexistência da Comissão Paritária não seja imputável ao dirigente máximo do serviço, a sua falta não inquinará o processo de avaliação.

Os vogais representantes da Administração têm de ser designados de entre dirigentes, sendo que um deles tem de ter assento no CCA, não nos parecendo defensável sustentar-se que tais representantes podem ser escolhidos de entre quem não esteja provido num cargo dirigente. No caso deste serviço de estrutura e/ou dimensão extremamente reduzida, e na eventualidade de não existirem dirigentes que possam ser designados, perante a contingencial dificuldade de se proceder à constituição da Comissão Paritária, afigura-se-nos possível que o dirigente máximo do serviço possa requerer a cooperação externa ao seu serviço, no caso concreto, solicitar a cooperação de dirigentes da DGE para integrarem este órgão, à luz do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 66.º do CPA.

Apesar da audição da Comissão Paritária, e por força do n.º 3 do artigo 70.º da Lei do SIADAP, ser uma fase imprescindível, cuja inexistência inquina o resultado final que venha a ser homologado por vício de ordem formal, deve ter-se presente, contudo, que esta audiência pode ser recusada se tal órgão não existir ou não estiver constituído, sendo certo que tal recusa será inócua em termos de ilegalidade do processo avaliativo quando não for imputável ao dirigente máximo do serviço, nomeadamente por a falta da sua constituição ser imputável aos trabalhadores. Será justamente o que sucederá se a inexistência da Comissão Paritária se ficar a dever à não participação dos trabalhadores no processo de eleição dos seus representantes ou nas situações de interrupção do mandato por parte de, pelo



## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

menos, metade dos membros efetivos e suplentes, sem que a designação de novos representantes permita completar a composição do órgão.

Assim, a não participação dos trabalhadores na eleição implica a não constituição da Comissão Paritária sem, contudo, obstar ao prosseguimento do processo de avaliação entendendo-se como irrelevantes quaisquer pedidos de apreciação por esse órgão (cfr. n.º 7 do artigo 59.º).

Por maioria de razão, quando o número reduzido de trabalhadores numa determinada organização não permita a constituição da Comissão Paritária, tal não obsta o prosseguimento do processo de avaliação, entendendo-se também como irrelevantes quaisquer pedidos de apreciação para este órgão. Nestas situações, remetemos para a análise que fizemos anteriormente a propósito dos meios impugnatórios que assistem ao avaliado, nos termos dos artigos 72.º e 73.º da Lei do SIADAP.

É, ainda, de referir que os trabalhadores que exercem cargos dirigentes não podem ser eleitos representantes dos trabalhadores na medida em que os trabalhadores que podem ser eleitos, bem como os que podem participar no processo eleitoral, são aqueles que se enquadram na definição de trabalhadores constante da alínea *h*) do artigo 4.º da Lei do SIADAP.

Pelo exposto e tendo em conta o número de trabalhadores adstritos à RBE afigura-se-nos possível a operacionalização do SIADAP autonomamente à DGE.

Ora, este não foi o entendimento do parecer da DGAEP, de 24.05.2018, face à proposta apresentada, que defende que o recurso a trabalhadores de outros serviços, não parece uma solução aceitável em virtude de a avaliação de desempenho ser um procedimento interno a cada serviço, inserido no respetivo ciclo de gestão, e com base em organização e dependências hierárquico-funcionais devidamente definidas, as quais não permitem a intervenção de elementos estranhos ao serviço.

Sublinhamos que a proposta apresentada para a constituição do CCA foi sustentada na figura do auxílio administrativo cujo espírito da lei visa, exatamente, a colaboração entre órgãos da Administração Pública na instrução e até na decisão final do procedimento. Note-se que esta figura, nova entre nós e inspirada no n.º 1

do artigo 5.º da lei alemã do procedimento administrativo, tem agora um alcance geral, não se ficando pelo âmbito restrito das diligências probatórias, ou seja, o órgão que presta auxílio transforma-se em sujeito da relação jurídica procedimental, nos termos da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 65.º do CPA<sup>182</sup>. No caso concreto, contrariamente ao defendido pela DGAEP, não estamos perante “*elementos estranhos ao serviço*” uma vez que a Portaria n.º 258/2012, de 28 de agosto, que desenvolveu o DL n.º 14/2012, de 20 de janeiro que, por sua vez, definiu a missão, atribuições e tipo de organização interna da DGE, prevê na alínea *h*) do artigo 6.º que compete à Direção de Serviços de Planeamento e Administração Geral prestar apoio logístico e financeiro ao Gabinete Coordenador da RBE. Um dos pressupostos do auxílio administrativo é, precisamente, a instrução do procedimento exigir pessoal ou meios de que o solicitante não dispõe. Face às dificuldades evidenciadas relativamente à aplicação do SIADAP reafirma a DGAEP que situações como a apresentada não têm previsão nem tutela legal, uma vez que a Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, não as regula nem prevê mecanismos alternativos tendentes a viabilizar a avaliação ou a suprir a sua falta, pelo que tais situações só poderão ser cabalmente resolvidas por via legal.

Ora, pelo já exposto, não nos conformamos que a situação de não avaliação dos trabalhadores afetos à RBE apenas possa ser resolvida com recurso às soluções consagradas nos n.ºs 5 a 7 do artigo 42.º da Lei do SIADAP, e temos as maiores reservas quanto à legitimidade e legalidade desta solução, sendo, ainda, de realçar que se trata de situações recorrentes, havendo, também, o risco de potenciais efeitos de arrastamento, nomeadamente, em situações de verdadeiro incumprimento da lei. A atribuição da última avaliação penaliza os trabalhadores em apreço na medida em que essa avaliação pode ter sido atribuída com base em objetivos e parâmetros que em nada foram coincidentes com as funções agora prestadas ao serviço da RBE.

Por sua vez, as menções atribuídas em sede de avaliação por ponderação curricular aos trabalhadores afetos à RBE passariam a estar sujeitas aos critérios fixados para

---

<sup>182</sup> LUIZ S. CABRAL DE MONCADA, *Novo Código do Procedimento Administrativo...*, cit., pp. 262-263

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

os trabalhadores da DGE, pelo CCA, unicamente constituído por elementos dessa Direção-Geral, e às ditas “quotas” a que o Diretor-Geral está obrigado para o universo dos seus trabalhadores, o que também não nos parece uma solução justa. E, em sede de homologação das avaliações, não nos parece conforme à Lei que as mesmas sejam homologadas por um Diretor-Geral que não é superior hierárquico da Coordenadora da RBE que depende diretamente do Secretário de Estado da Educação.

Assim, parece-nos que a colaboração interorgânica entre a DGE e a RBE, para garantir a existência de todos os intervenientes no processo de avaliação, em tudo contribuiria para a eficiência da avaliação do desempenho dos trabalhadores afetos àquela estrutura externa.

## Conclusões

1. Em Portugal, apenas na segunda metade do século XX, com o crescimento desmesurado do aparelho estadual, é que surgiu a necessidade de instituição de um sistema de avaliação dos trabalhadores públicos. Foi com a publicação do Decreto Regulamentar n.º 57/80, de 10 de outubro, que se instituiu o regime da classificação de serviço dos funcionários e agentes da Administração Pública, com impacto na estabilidade no emprego, na carreira e no provimento em nova categoria ou cargo. Contudo, este era um sistema assente num método complexo e moroso na aplicação.
2. O sistema foi desenvolvido pelo Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de junho, que veio alargar o seu âmbito de aplicação aos contratados por mais de seis meses, ainda que em regime de prestação eventual de serviços. Porém, a aplicação prática deste regime demonstrou que a avaliação era vista pelos serviços apenas como uma mera formalidade anual (e não um real instrumento de avaliação do mérito) e que a grande maioria dos trabalhadores eram avaliados com a menção máxima (Muito Bom) e promovidos pela antiguidade e não tanto pela sua produtividade.
3. A reforma da Administração Pública Portuguesa, iniciada em 2003, e que reconhecemos como inspirada no modelo do *New Public Management*, visou racionalizar e modernizar as estruturas, reavaliar as funções do Estado e promover uma cultura de avaliação e responsabilidade, distinguindo o mérito e a excelência. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004, de 21 de abril, cujas linhas de orientação tinham sido anunciadas no plano conceptual pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003, de 30 de julho, veio operacionalizar a reforma administrativa na introdução de novas práticas de gestão que integravam uma clara definição de objetivos, funções e métodos de trabalho, próximos dos modelos seguidos no setor privado, adotando uma cultura de serviço público para o cidadão.
4. Nesta perspetiva, a publicação da Lei n.º 10/2004, de 22 de março, veio instituir o sistema integrado de avaliação do desempenho da Administração Pública (SIADAP), rompendo, assim, com o antigo sistema de avaliação que

vigorava há, aproximadamente, 20 anos. Este sistema de avaliação, cuja regulamentação foi disciplinada pelo Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de maio, apesar de concretizar muito mais do que a simples atribuição de pontos ou classificações aos funcionários, cingiu-se, ainda assim, ao desempenho dos trabalhadores e dirigentes, ficando excepcionada a regulamentação da avaliação dos próprios serviços. No entanto, o SIADAP assim criado, e que deveria ter sido aplicado logo na avaliação do ano de 2004, não obteve aplicação em todas as instituições públicas. Perante a dificuldade da aplicação do sistema, a Assembleia da República, através da Lei n.º 15/2006, de 26 de abril, fixou os termos de aplicação do mesmo para os anos de 2004, 2005 e 2006 em diante. Esta Lei veio permitir uma *certa esquizofrenia de métodos avaliativos do desempenho*, uma vez que, paralelamente, alguns trabalhadores continuavam a ser avaliados por sistemas específicos, ainda não adaptados às regras do SIADAP, ou pelo próprio regime constante do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de junho, o qual, apesar de revogado pela Lei n.º 10/2014, de 22 de março, continuou a ser aplicável até 2006.

5. No preâmbulo da *Exposição de Motivos* da Proposta de Lei n.º 157/X, que deu origem à Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, defendia-se o *reforçar na Administração Pública uma cultura de avaliação e responsabilização, vincada pela publicitação dos objectivos dos serviços e dos resultados obtidos, em estreita articulação com o ciclo de gestão e assente num instrumento fundamental: os indicadores de desempenho*. Com a entrada em vigor da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, o novo SIADAP cuja palavra *gestão* foi incluída na sua designação, passou a integrar três subsistemas que correspondem aos níveis de desempenho de uma organização: 1. Gestão e avaliação do desempenho organizacional [Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública (SIADAP 1)]; 2. Gestão e avaliação do desempenho estratégico (dirigentes superiores) e de gestão (dirigentes intermédios) [Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública (SIADAP 2)]; 3. Gestão e avaliação do desempenho operacional [Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública (SIADAP 3)].

6. É, desde logo, afirmado no artigo 1.º da Lei do SIADAP, que o seu objetivo primordial é o de contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade de serviço da Administração Pública, para a coerência e harmonia da ação dos serviços, dirigentes e demais trabalhadores e para a promoção da sua motivação profissional e desenvolvimento de competências. A avaliação do desempenho passa, ainda, a ser encarada como um fator de combate ao absentismo, à indisciplina, à falta de rigor no cumprimento dos deveres profissionais, numa clara aproximação aos princípios da gestão privada com a introdução dos prémios de desempenho e das alterações, obrigatórias ou facultativas, de posicionamento remuneratório dos trabalhadores. A prossecução do interesse público exige que a qualidade do serviço seja alcançada através da *optimização dos meios e recursos* que a Administração dispõe, e para tal, a avaliação contribui para diagnosticar as necessidades formativas e as potencialidades de evolução profissional dos trabalhadores. Note-se que o direito à formação profissional encontra-se legalmente consagrado na LTFP (nos termos dos n.º 2 do artigo 71.º, n.º 2 do artigo 72.º e n.º 12 do artigo 73.º).
7. A Lei do SIADAP é aplicável, de forma objetiva, a todos os órgãos e serviços que integram a Administração Direta e Indireta do Estado, bem como às Administrações Regional e Autárquica, sem prejuízo das correspondentes adaptações. É, ainda, aplicável aos membros que integrem os Gabinetes de apoio do Presidência da República, da Assembleia da República, dos Tribunais e do Ministério Público, dos órgãos independentes e dos membros do Governo da República e das Regiões Autónomas, se forem trabalhadores públicos, que terão sempre o direito a ser avaliados no seu serviço de origem.
8. São sujeitos passivos, em sede de SIADAP 2, os dirigentes superiores e os dirigentes intermédios dos organismos e entidades aos quais é aplicável a Lei do SIADAP. A última alteração à Lei do SIADAP, estabelecida pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (Lei do OE para 2013), aboliu a atribuição de menções qualitativas de desempenho aos dirigentes, passando a inexistir os prémios de gestão, no caso dos dirigentes superiores, e os prémios de

desempenho, para os dirigentes intermédios. A avaliação passou a ser realizada no termo da comissão de serviço, para efeitos de renovação ou cessação.

9. Em sede de SIADAP 3, são avaliados todos os trabalhadores ao serviço da Administração Pública, independentemente da modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público. O sistema de avaliação dos trabalhadores e as suas sucessivas alterações acompanharam as modificações das relações jurídicas de emprego público. Com a publicação da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, que prefigurou uma *privatização do emprego público*, o contrato de trabalho em funções públicas entrou em vigor como vínculo regra, passando a nomeação a ser um vínculo residual. Ficam, assim, abrangidos pela Lei do SIADAP os trabalhadores que prestam a sua atividade a um empregador público, de forma subordinada e mediante remuneração, nas modalidades de contrato de trabalho em funções públicas, nomeação ou comissão de serviço, *desde que a respetiva vinculação seja por prazo igual ou superior a seis meses*.
10. Apresentando-se o SIADAP como um sistema harmonioso de regras, objetivos e princípios que se inter-relacionam, o artigo 5.º estabelece os princípios a que subordina este sistema: princípio da universalidade; da prossecução do interesse público; da integração; da imparcialidade e da transparência; da responsabilização; da participação; da publicidade.
11. De acordo com o princípio da integração, o sistema de avaliação assenta numa lógica de harmonia entre os objetivos dos serviços e os a alcançar pelos seus trabalhadores. Foi preterida a apreciação da *atitude pessoal* dos trabalhadores que passaram a ser avaliados pelo cálculo aritmético entre os parâmetros *resultados/objetivos* e *competências*, estando o dirigente máximo do serviço apenas obrigado a respeitar a ponderação mínima de 60% e 40%, respetivamente. Perante o direito à informação que assiste ao avaliado é necessário que este conheça, desde o início do ciclo avaliativo, tudo o que releva para efeitos da sua avaliação, permitindo-lhe sindicá-lo eficazmente o seu comportamento pessoal e profissional. As competências dos trabalhadores em funções públicas, ainda antes de o serem, são avaliadas em sede de procedimento concursal, na entrevista de avaliação de competências, método de seleção de

carácter obrigatório nos processos de recrutamento para contratação por tempo determinado ou determinável.

A menção aos *parâmetros de avaliação previamente conhecidos pelo trabalhador* é, também, consagrada na lei laboral comum, cujos regimes de avaliação do desempenho foram incorporados no CT, no seguimento da reforma laboral de 2012. É pois, no contexto do despedimento, através das figuras do *despedimento por extinção do posto de trabalho* e do *despedimento por inadaptação*, que é acolhido o sistema de avaliação do desempenho no direito laboral. Os objetivos adotados são determinantes na própria configuração dos sistemas de avaliação e nos critérios escolhidos. Enquanto no direito privado a decisão de gestão para a atribuição de um prémio ou promoção será fundamentada numa lógica comparativa entre as prestações dos vários trabalhadores, já no direito público a determinação do objeto da avaliação está centrada numa lógica de eficácia da relação do trabalhador com as suas tarefas ou posto de trabalho. Contudo, à luz da igualdade da retribuição, parece-nos que *o carácter privado do contrato de trabalho não lhe retira a sujeição à ordem constitucional* e, por isso, as opções gestionárias para a diferenciação de remuneração em função da produtividade e da eficiência terão por limite a dignidade humana e os direitos dos trabalhadores. A igualdade de retribuição como determinante constitucional positiva impõe a existência de critérios objetivos para a descrição de tarefas e avaliação de funções necessárias à caracterização de trabalho igual e trabalho de valor igual. Apesar de os regimes de avaliação terem sido introduzidos no CT, a avaliação do desempenho do trabalhador no setor privado constitui uma prerrogativa do empregador, muito aquém da obrigatoriedade legal e de aplicação universal da Lei do SIADAP ao setor público.

12. A avaliação final dos trabalhadores no setor público é expressa em menções quantitativas e deverá respeitar o cumprimento das percentagens relativas à diferenciação de desempenhos, definidas proporcionalmente de acordo com o número de trabalhadores de cada serviço. A imposição legal do sistema de *quotas* e o seu impacto na progressão dos trabalhadores tem sido criticada tanto pela



jurisprudência como pela doutrina, considerando-a uma *matéria jurídica explosiva* e um *falhanço do sistema de avaliação*.

13. O artigo 57.º da Lei do SIADAP outorga ao avaliado o direito à própria avaliação, imperativo resultante do princípio da igualdade, que, em situação alguma, poderá ser negada. A Administração é obrigada a proceder à avaliação comum sempre que se encontrem preenchidos os requisitos funcionais do artigo 42.º e, só na impossibilidade de realizar tal avaliação será lícito recorrer a uma das formas de *avaliação substitutiva*, ou seja, à atribuição da última avaliação ou a avaliação por ponderação curricular.
14. Enquanto ao trabalhador público está sempre assegurado o direito de impugnar o ato homologatório da sua avaliação, por força dos artigos 72.º e 73.º do SIADAP e do n.º 4 do artigo 268.º da CRP, o trabalhador do setor privado vê a possibilidade de impugnação judicial da sua avaliação depender do que estiver estabelecido pela contratação coletiva.
- 14.1. Ainda sobre o direito de impugnação, tivemos oportunidade de explicitar que a intenção do legislador ao estabelecer a norma do artigo 72.º da Lei do SIADAP foi a de consagrar uma reclamação administrativa necessária, em conformidade com o previsto no n.º 2 do artigo 185.º do CPA, impondo ao avaliado que discorde da sua avaliação a obrigatoriedade de reclamar para o autor do ato, no sentido de obter uma reapreciação, antes de recorrer ao recurso hierárquico ou tutelar ou aos tribunais. Oportunamente, criticamos que nas situações em que o dirigente máximo julga procedente a reclamação e, por isso, aumenta a menção qualificativa da avaliação, terá de fazê-lo em estrito cumprimento da alínea d) do n.º 1 do artigo 60.º e do n.º 4 do artigo 75.º, ambos da Lei do SIADAP. Significa isso que, se essa atribuição extrapolar as percentagens definidas relativas à diferenciação de desempenhos, algum outro trabalhador poderá correr o risco de ver a sua avaliação ser diminuída para uma menção qualitativa imediatamente inferior. Impondo-se um dever de ponderação entre as competências outorgadas por Lei à Administração e o sacrifício de direitos e interesses legalmente protegidos dos trabalhadores, defendemos que as alterações das menções qualitativas que, em sede de

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

reclamação, sejam aumentadas não devem entrar para o cômputo das *quotas*, à semelhança das menções qualitativas atribuídas aos trabalhadores a quem releve a última avaliação.

14.2. O n.º 1 do artigo 73.º da Lei do SIADAP prevê a possibilidade de serem deduzidas as demais impugnações administrativas e judiciais, e nada acrescenta ao que resulta da lei geral, nomeadamente dos artigos 193.º e seguintes do CPA e dos artigos 50.º e seguintes do CPTA

15. Os efeitos da avaliação dos trabalhadores em funções públicas são os previstos no diploma que regulamenta o SIADAP (artigo 52.º, na redação dada pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro) bem como os efeitos que, em matéria de alteração de posicionamento remuneratório, de atribuição de prémios de desempenho e efeitos disciplinares, estão previstos na LTFP (artigos 91.º, 156.º a 158.º, 166.º e 167.º e 232.º a 234.º). Note-se que, a atribuição de prémios de desempenho continua condicionada durante o ano de 2018, uma vez que o n.º 1 do artigo 20.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de Dezembro (LOE 2018), prorroga os efeitos da alínea b) do n.º 2 do artigo 38.º e do artigo 39.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro (LOE 2015), sendo as mesmas eliminadas a partir de 1 de janeiro de 2019.

15.1. A atribuição de duas menções de *inadequado* consecutivas dá lugar à instauração de um processo de averiguações que pode culminar ou não com a instauração de um procedimento disciplinar por violação de deveres funcionais. O vínculo pode, assim, cessar em caso de infração disciplinar que inviabilize a sua manutenção, operando por despedimento, em caso de contrato de trabalho em funções públicas, ou por demissão, em caso de nomeação, na sequência de procedimento disciplinar, nos termos dos n.ºs 1 e 2 e da alínea h) do n.º 3 do artigo 297.º da LTFP. Contrariamente à Lei do SIADAP que define temporalmente quais são as avaliações consideradas para efeitos de cessação do vínculo (dois ciclos de dois anos), o n.º 2 do artigo 368.º do CT não estabelece o arco temporal a considerar, tendo o empregador a liberdade para determinar qual a pior avaliação do trabalhador a considerar, podendo esta discricionariedade ser geradora de algumas injustiças. E, realçamos que, no que tange ao despedimento

por extinção do posto de trabalho, os trabalhadores da Administração Pública encontram-se numa posição mais favorável do que os trabalhadores submetidos ao CT, na medida em que perante a extinção de órgão ou serviço público inicia-se um processo de reafetação de trabalhadores ou colocação em situação de requalificação, num apelo à *racionalização da estrutura administrativa*. A avaliação do desempenho consubstancia, ainda, um dos métodos a aplicar na seleção dos trabalhadores a reafetar.

15.2. O CT prevê, ainda o despedimento por inadaptação que resulta da *não obtenção de certos resultados a que o trabalhador previa e formalmente se obrigou*. Sendo certo que a reiterada violação do dever de zelo, traduzida em duas avaliações de desempenho negativas consecutivas, pode levar à cessação do vínculo de emprego público, a inadaptação, diferentemente, parece pressupor que não se verifica qualquer infração.

16. Apresentamos o estudo de caso da Rede de Bibliotecas Escolares para demonstrar a existência de serviços públicos que, dada a sua diminuta dimensão, podem enfrentar dificuldades na aplicação prática do sistema de avaliação, tendo em conta a complexidade da formação dos órgãos colegiais intervenientes no processo avaliativo, o CCA e a Comissão Paritária.

16.1. A estrutura em apreço é uma estrutura temporária, criada por despacho conjunto dos ministros competentes em conformidade com o disposto no n.º 8 do artigo 28.º da Lei n.º 4/2004, na sua redação atual, e não dispõe de instalações, orçamento ou mapa de pessoal próprio. Depende do apoio logístico e financeiro da DGE, tendo, à data, recorrido à *requisição* e ao *destacamento* de pessoal pertencente ao quadro desse serviço, atualmente designada *mobilidade*, nos termos dos artigos 92.º a 100.º, artigo 153.º e 318.º da LFTP. Apesar de não assumir a natureza de um verdadeiro serviço à luz do enquadramento jurídico aplicável aos serviços da Administração Direta do Estado, encontra-se sujeita ao SIADAP, com as adaptações impostas pela respetiva natureza.

16.2. Os trabalhadores afetos a esta estrutura deixaram de ser avaliados pela DGE no biénio 2015-2016, em razão de aquela Direção-Geral defender não estarem reunidos os requisitos legais para a operacionalização do SIADAP 3. Tendo em

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

conta que a Coordenadora da RBE depende diretamente do Secretário de Estado da Educação, foi solicitado pela DGE à tutela a autonomização do processo avaliativo da RBE.

16.3. No entendimento da DGAEP, que emitiu dois pareceres sobre o caso concreto, é aplicável à estrutura em apreço o SIADAP 1; contudo, não obstante a aplicabilidade do SIADAP 2 e do SIADAP 3 parecer não oferecer dúvidas que situações como a apresentada não têm previsão nem tutela legal, uma vez que a Lei do SIADAP não as regula nem prevê mecanismos alternativos tendentes a viabilizar a avaliação ou a suprir a sua falta, pelo que tais situações só poderão ser cabalmente resolvidas por via legal.

16.4. Por não nos conformamos com o facto de a situação de não avaliação dos trabalhadores afetos à RBE apenas pode ser resolvida com recurso às soluções consagradas nos n.ºs 5 a 7 do artigo 42.º da Lei do SIADAP, e por temos as maiores reservas quanto à legitimidade e legalidade desta solução - tratando-se de situações recorrentes com o risco de potenciais efeitos de arrastamento -, afigura-se-nos possível que, para a constituição do CCA, a RBE possa recorrer à figura do auxílio administrativo, solicitando a colaboração de dirigentes da DGE para integrarem este órgão, à luz do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 66.º do CPA. Aliás, não parece justo que as menções atribuídas em sede de avaliação por ponderação curricular aos trabalhadores afetos à estrutura em apreço estejam sujeitas aos critérios fixados por um CCA unicamente constituído por elementos da DGE, e muito menos que as avaliações sejam homologadas por um Diretor-Geral que não é superior hierárquico da Coordenadora da RBE. A opção pela atribuição da última avaliação penaliza os trabalhadores na medida em que pode ter sido atribuída com base em parâmetros em nada coincidentes com as funções agora prestadas ao serviço da RBE. Relativamente à Comissão Paritária, considerando que a não participação dos trabalhadores na eleição implica a não constituição daquela sem contudo obstar ao prosseguimento do processo de avaliação, e uma vez que se entendendo serem irrelevantes quaisquer pedidos de apreciação por esse órgão, aplicar-se-á, por maioria de razão, a mesma regra às

## A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

situações em que o número reduzido de trabalhadores não permite a sua constituição.

17. Não existindo sistemas de avaliação perfeitos, importará garantir que os seus aplicadores diligenciam no sentido da sua melhor aplicação, já que a avaliação é, antes do mais, um direito que assiste aos trabalhadores.

## **Bibliografia**

ABRANTES, José João

- *Contrato de Trabalho e Direitos Fundamentais*, in *THEMIS* – Ano II – N.º 4 - 2001, Coimbra, Almedina, 2002.

AMARAL, Diogo Freitas do

- *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 4.<sup>a</sup> edição, com a colaboração de LUÍS FÁBRICA, JORGE PEREIRA DA SILVA e TIAGO MACIEIRINHA, Coimbra, Almedina, 2015.

- *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 3.<sup>a</sup> edição, com a colaboração de PEDRO MACHETE e LINO TORGAL, Coimbra, Almedina, 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital

- *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.<sup>a</sup> edição revista, reimpressão, Coimbra, Coimbra Editora, 2014.

CARVALHO, António Nunes de

- *Esboço de uma abordagem juslaboral da avaliação de desempenho*, Estudos de Direito do Trabalho em Homenagem ao Professor António Monteiro Fernandes, Parte I, Nova Causa Edições Jurídicas, 2017.

CARVALHO, Raquel

- *Os Deveres Funcionais dos Trabalhadores em Funções Públicas*, in Estudos dedicados ao Professor Doutor Bernardo da Gama Lobo Xavier, Vol. III, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2015.

CAUPERS, João

- *O princípio da colaboração da administração pública com os particulares no novo CPA*, in *Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo*, Vol. I, 3.<sup>a</sup> edição, AAFDL, 2016.

A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O  
Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

FERNANDES, Monteiro

- *Direito do Trabalho*, 17.<sup>a</sup> edição, Coimbra, Almedina, 2014.

GARRIDO, Manuela

- *O Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública in Trabalho em Funções Públicas em Tempos de Crise: Que Direito(s)?*, I Jornadas de Direito do Emprego Público, Sindicato dos Trabalhadores em Funções Públicas e Sociais do Norte, 2013.

GOMES, Agostinha P. Silva; RIBEIRO, Nuno A. Batista; CARVALHO, João B. da Costa; NOGUEIRA, Sónia P. da Silva

- *O Balanced Scorecard Aplicado à Administração Pública*, Lisboa, Publisher Team, 2007.

GOUVEIA, Jorge Bacelar

- *Manual de Direito Constitucional, II – Direito Constitucional Português (Parte Especial)*, 1.<sup>a</sup> edição, Coimbra, Almedina, 2016.

MADALENO, Cláudia

- *Despedimento com justa causa objetiva. Em especial, a inadaptação*, in Estudos dedicados ao Professor Doutor Bernardo da Gama Lobo Xavier, Vol. I, Lisboa, Universidade Católica Editora.

MARTINEZ, Pedro Romano

- *Direito do Trabalho*, 7.<sup>a</sup> edição, Coimbra, Almedina, 2015.

MARTINS, João Zenha

- *O Contrato de Trabalho em Funções Públicas*, in II Congresso Europeu de Direito do Trabalho, José João Abrantes (Coord.), Coimbra, Almedina, 2018.

A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O  
Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

MONCADA, Luiz S. Cabral de

- *Novo Código do Procedimento Administrativo Anotado*, 1.<sup>a</sup> edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2015.

MOURA, Paulo Veiga e

- *A Avaliação do Desempenho na Administração Pública*, Coimbra, Coimbra Editora, 2012.

- *A privatização da Função Pública*, Coimbra, Coimbra Editora, 2004.

MOURA, Paulo Viegas; ARRIMAR, Cátia

- *Os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores da Administração Pública*, Coimbra, Coimbra Editora, 2.<sup>a</sup> edição, 2010.

NETO, Joana

- *Despedimento por Inadaptação. Reforma ou consagração legal do despedimento sem justa causa?*, 2.<sup>a</sup> edição, Coimbra, Almedina, 2016.

NEVES, Ana Fernanda

- *O Direito da Função Pública*, in *Tratado de Direito Administrativo Especial* PAULO OTERO e PEDRO GONÇALVES (coord.), Vol. IV., Coimbra, Almedina, 2010.

- *O Contrato de trabalho na Administração Pública*, in *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Marcello Caetano no centenário do seu nascimento*, Jorge Miranda (coord.), Vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 2006.

- *O Recrutamento de Trabalhador Público*, Provedor de Justiça – Divisão de Documentação, 2013.

OTERO, Paulo

- *As Garantias Impugnatórias dos Particulares no Código do Procedimento Administrativo*, *Scientia Iuridica*, XLI, 1992, n.ºs 235/237.



A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O  
Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

PIRES, Miguel Lucas

- *Será mesmo inadmissível “despedir funcionários públicos”?*, Coimbra, Almedina, 2014.

RAIMUNDO, Miguel Assis

- *Os princípios no novo CPA e o princípio da boa administração, em particular*, in *Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo*, Vol. I, 3.<sup>a</sup> edição, AAFDL, 2016.

RAMALHO, Maria do Rosário Palma

- *Direito do Trabalho Parte II, Situações Laborais Individuais*, 3.<sup>a</sup> edição, Coimbra, Almedina, maio, 2010.

- *Tratado de Direito do Trabalho*, Vol. I, 3.<sup>a</sup> edição, Coimbra, Almedina, 2012.

RATO, Helena

- *Avaliação do desempenho*, in *A reinvenção da função pública. Da burocracia à gestão*, INA, Oeiras, 2002.

RIBEIRO, Maria Teresa de Melo

- *O Princípio da Imparcialidade da Administração Pública*, Coimbra, Almedina, 1996.

ROCHA, J.A. Oliveira

- *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Lisboa, Edições INA, 2001.

- *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*, 3.<sup>a</sup> edição, Lisboa, Escolar Editora, 2010.

SILVA, Vasco Pereira da

- *O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise*, Coimbra, Almedina, 2005.

A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O  
Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

VIANA, Cláudia

- *O Princípio da Eficiência: a eficiente eficácia da Administração Pública*, in Separata da Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, ano VII, 2010.

- *Contrato de trabalho em funções públicas: privatização ou publicização da relação jurídica de emprego público?*, Separata de Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, Coimbra, Coimbra Editora, 2010.

A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O  
Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

## **Índice**

Agradecimentos .....	i
Declaração de Compromisso de Anti Plágio.....	ii
Menções diversas.....	iii
Lista de Abreviaturas, Siglas e Acrónimos .....	iv
Resumo .....	vi
Abstract.....	vii
Introdução .....	1
<b>Capítulo I.....</b>	<b>3</b>
<b>Evolução Histórica da Avaliação do Desempenho na Administração Pública</b> <b>.....</b>	<b>3</b>
<b>Capítulo II .....</b>	<b>10</b>
<b>O Novo Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na</b> <b>Administração Pública .....</b>	<b>10</b>
1. Objetivos Globais do SIADAP .....	10
2. Âmbito de Aplicação.....	21
3. Princípios .....	29
4. Principais inovações e especificidades do <i>novo</i> Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho da Administração Pública .....	38
4.1 Sistema Integrado .....	38
4.2 Parâmetros de Avaliação.....	39
4.3 Menções Qualitativas .....	40
4.4 Parâmetro “Competências”.....	45
4.5 Avaliação Curricular .....	47
4.6 Comissão Paritária.....	50
4.7 Ficha de Avaliação .....	55
<b>Capítulo III.....</b>	<b>57</b>
<b>A Avaliação dos Trabalhadores .....</b>	<b>57</b>
1. Enquadramento atual da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro .....	57
2. Os Intervenientes no Processo .....	61
2.1 O Avaliador .....	62
2.2 O Avaliado .....	64
2.3 O Conselho Coordenador de Avaliação .....	71

A Avaliação do Desempenho Laboral em Estruturas de Pequena Dimensão: O  
Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares

2.4 A Comissão Paritária .....	73
<b>Capítulo IV .....</b>	<b>73</b>
<b>Avaliação do Desempenho no Setor Público e no Setor Privado .....</b>	<b>73</b>
1. A <i>juridificação</i> da Avaliação do Desempenho .....	73
2. Aferição do desempenho: Público e Privado .....	77
3. Efeitos da Avaliação .....	81
<b>Capítulo V .....</b>	<b>87</b>
<b>O Estudo de Caso da Rede de Bibliotecas Escolares.....</b>	<b>87</b>
Conclusões.....	100
Bibliografia.....	110